





# ANALISA

Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sebagai terbitan berkala yang menyajikan analisa-analisa peristiwa dan masalah internasional dan nasional, baik ideologi dan politik maupun ekonomi, sosial budaya dan pertahanan serta keamanan, yang ditulis oleh Staf CSIS. Tetapi ANALISA juga menerima tulisan-tulisan dari luar CSIS dan menyediakan honoraria bagi karangan-karangan yang dimuat. Tulisan-tulisan dalam ANALISA tidak selalu mencerminkan pandangan CSIS.

*Pemimpin Redaksi/  
Penanggung Jawab*

Pande Radja SILALAH

*Dewan Redaksi*

Daoed JOESOEF  
Rufinus LAHUR  
A.M.W. PRANARKA  
M. Hadi SOESASTRO  
Harry TJAN SILALAH  
Jusuf WANANDI  
Clara JOEWONO  
Kirdi DIPOYUDO  
Djisman S. SIMANDJUNTAK  
J. Soedjati DJIWANDONO

*Redaksi Pelaksana*

Pande Radja SILALAH  
Medelina KUSHARWANTI  
S. TJOKROWARDOJO  
Ronald NANGOI

STT

SK Menpen RI No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978,  
tanggal 28 Agustus 1978

ISSN

0126-222X

*Tata Usaha*

Harga Rp 1.000,00 per eksemplar; langganan setahun (12 nomor, sudah termasuk ongkos kirim) Rp 12.000,00. Pesanan ke Bagian Penerbitan CSIS, u.p. Divisi Pemasaran.

*Alamat*

Jalan Tanah Abang III/27, Jakarta 10160,  
Telepon 356532, 356533, 356534, 356535

Daftar Isi

Pengantar Redaksi	350
Ruang Lingkup dan Arti Demokrasi <i>Giovanni SARTORI</i>	352
Pemilihan: Arti, Sejarah dan Fungsinya <i>W.J.M. MACKENZIE</i>	372
Perwakilan di Bidang Kenegaraan <i>Padmo WAHJONO</i>	385
Beberapa Kebiasaan Ketatanegaraan dan Persoalannya <i>BABARI</i>	391
Pancasila sebagai Ideologi Terbuka <i>A.M.W. PRANARKA</i>	406

## Pengantar Redaksi

*Kehidupan demokrasi merupakan salah satu aspek kehidupan politik dan sekaligus merupakan aspek dari sistem politik di negara kita. Pilihan semacam ini tidak mungkin dilepaskan dari gagasan dasar perjuangan bangsa yang mengutamakan kemerdekaan, otonomi dan kebebasan manusia. Demokrasi akan menjadi wadah dari hakikat kemerdekaan dan pengakuan hak seluruh anggota masyarakat. Dari sudut yang lain, demokrasi dapat diartikan sebagai cara-cara (tata cara) untuk menyalurkan pendapat atau keinginan, termasuk di dalamnya tata cara pengambilan keputusan.*

*Dalam negara demokrasi Pancasila, Pemilihan Umum merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari pengertian demokrasi itu sendiri. Demokrasi kita adalah demokrasi perwakilan. Kedaulatan adalah di tangan rakyat tetapi tidak dilakukan secara langsung oleh rakyat, melainkan oleh MPR sebagai pengejawantahannya. Dalam kaitan ini Pemilihan Umum yang bebas dilakukan untuk memilih orang-orang untuk menjalankan pemerintahan, berfungsi sebagai tiang dan sarana demokrasi serta untuk menentukan pilihan sosial. Di samping itu Pemilu juga menjadi bagian penting dalam usaha mendorong partisipasi politik masyarakat, sebagai aktivitas warga negara secara pribadi untuk mempengaruhi pembuatan keputusan.*

*Menyadari pentingnya arti Pemilu yang diselenggarakan pada bulan April ini, ANALISA menyajikan tema "PEMILU DALAM DEMOKRASI KITA" yang memuat lima buah tulisan. Penerbitan kali ini selain menyoroti peranan dan hakikat Pemilu, juga mencoba merangsang pemikiran kritis tentang penyelenggaraan Pemilu dalam konteks budaya demokrasi.*

*Tulisan pertama berjudul "Ruang Lingkup dan Arti Demokrasi" saduran Kirdi DIPOYUDO, menyoroti legitimasi demokrasi yang memfokuskan diri dari berbagai macam pendekatan. Identifikasi demokrasi dalam negara demokratis adalah jalinan antara cita-cita dan kenyataan, sedangkan pembahasan demokrasi sebagai bentuk pemerintahan dimulai dari demokrasi Yunani*



*hingga pemakaiannya pada negara-negara modern saat ini. Bagian akhir tulisan ini berupa kajian prospek dan alternatif-alternatif dari demokrasi terutama dikaitkan dengan usaha-usaha negara berkembang dalam memenuhi kriteria demokrasi yang lengkap.*

*Prosedur "pemilihan" dalam demokrasi di negara-negara Barat sering digunakan sebagai alat dalam menghadapi berbagai alternatif. Hakikat dan pengertian Pemilihan Umum serta peranannya secara konseptual dan fundamental dalam demokrasi menjadi pokok bahasan dalam tulisan kedua yang berjudul "Pemilihan: Arti, Sejarah dan Fungsinya" oleh W.J.M. MACKENZIE. Dalam tulisan ini pula dikemukakan secara historis perkembangan proses pemilihan hingga abad ke-19, yang mencakup prosedur maupun pengertian-pengertian yang terkandung di dalamnya.*

*Sejarah bernegara membuktikan bahwa dalam era demokrasi modern rakyat mewakilkan kepada orang lain kekuasaan sosial dan politik dalam hal penyelenggaraan negara. Dengan demikian muncullah gagasan bahwa perwakilan di bidang kenegaraan dikaitkan dengan kewenangan atau kekuasaan tertinggi di suatu negara. Hal ini dibahas dalam tulisan Padmo WAHJONO yang berjudul "Perwakilan di Bidang Kenegaraan." Dalam tulisan ini disoroti pula Perwakilan di Indonesia seperti tertuang dalam UUD 1945.*

*Untuk mewujudkan kehidupan ketatanegaraan sesuai dengan prinsip negara hukum dan mewujudkan suatu sistem pemerintahan yang fungsional, diperlukan seperangkat peraturan maupun perundangan tertentu yang dipakai sebagai landasan berpijak bagi setiap tindakan. Termasuk di dalamnya adalah kebiasaan yang merupakan praktek dalam kehidupan ketatanegaraan yang dilakukan secara terus-menerus sehingga diterima, dituruti dan ditaati oleh setiap warga negara. Tulisan keempat berjudul "Beberapa Kebiasaan Ketatanegaraan dan Persoalannya," oleh BABARI. Tulisan ini menguraikan lebih lanjut tentang kebiasaan ketatanegaraan tersebut sekaligus mengangkat persoalan yang terkandung di dalamnya.*

*Banyak permasalahan yang muncul dalam perkembangan pemikiran mengenai Pancasila, setelah Pancasila diterima sebagai satu-satunya asas. Di antara problem yang muncul tersebut adalah sebuah pertanyaan apakah Pancasila merupakan ideologi terbuka ataukah tertutup. Tulisan terakhir dalam penerbitan kali ini berjudul "Pancasila sebagai Ideologi Terbuka," oleh A.M.W. PRANARKA. Tulisan ini membahas problem tersebut secara mendasar, analitikal dan sistematis baik dari segi teoritis maupun sifat operasional.*

# Ruang Lingkup dan Arti Demokrasi\*

Giovanni SARTORI

Istilah demokrasi menunjuk pada *seperangkat cita-cita* maupun *suatu sistem politik* dan dalam hal ini sama dengan komunisme dan sosialisme. Tetapi "demokrasi" lebih sulit dibatasi daripada komunisme dan sosialisme, karena kedua isme yang terakhir ini menemukan matriksnya dalam Marxisme, sedangkan demokrasi tidak pernah diidentifikasi dengan suatu sumber doktriner tertentu, melainkan lebih merupakan *hasil sampingan perkembangan peradaban Barat*. Oleh sebab itu tidaklah mengherankan bahwa makin diterima secara internasional sebagai istilah terhormat demokrasi makin luas cakupannya dan menjadi cap yang paling longgar dalam jenisnya. Tidak setiap sistem politik menamakan dirinya sosialis, tetapi bahkan sistem komunis menganggap dirinya demokrasi. Menurut sebuah laporan NATO sejak Perang Dunia II "demokrasi" mencakup segala sesuatu" ... karena untuk pertama kalinya dalam sejarah dunia ... politisi praktis dan teorisi politik sepakat untuk menekankan unsur demokrasi dalam pranata-pranata yang mereka bela dan dalam teori-teori yang mereka perjuangkan."<sup>1</sup>

Satu reaksi terhadap keadaan itu ialah tidak menggunakan istilah demokrasi. Seperti ditegaskan "... diskusi tentang demokrasi ... secara intelektual tidak berguna karena kita tidak tahu tentang apa kita bicara."<sup>2</sup> Sudah barang tentu alternatifnya ialah mengupas istilah itu se-analitis mungkin.

---

\*Diambil dari Giovanni Sartori, "Democracy," dalam David L. Sills (ed.), *The International Encyclopaedia of the Social Sciences* (New York, 1972), Jilid 4, hal. 112-121, oleh Kirdi DIPOYUDO.

<sup>1</sup>United Nations, Educational, Scientific and Cultural Organization, *Democracy in a World of Tensions: A Symposium* (1951). Ed. Richard McKeon, hal. 522.

<sup>2</sup>Bertrand de Jouvenal, *Power: The Natural History of Its Growth* (London, 1952 (1945), hal. 338.



## RUANG LINGKUP

### Legitimasi Demokrasi

Pertama-tama demokrasi adalah suatu *asas legitimasi*.<sup>3</sup> Dalam arti ini demokrasi adalah denominator yang minimal dan bersama satu-satunya dari setiap dan segala doktrin demokratis. Dari sudut pandangan demokratis tiada orang yang menyangkal bahwa *kekuasaan hanya sah bila berasal dari kekuasaan rakyat dan didasarkan atas persetujuan mereka*. Tiada orang yang mempersoalkan bahwa demokrasi adalah lawan otokrasi. Tetapi sepakat kata ini tak panjang umurnya dan memang fragil landasannya, karena demokrasi sebagai suatu asas legitimasi bisa ditafsirkan dengan dua cara: (1) bahwa persetujuan rakyat bisa hanya suatu presumsi suatu asumsi yang tidak diuji; atau (2) bahwa tiada persetujuan demokratis kecuali kalau ia diverifikasikan melalui prosedur *ad hoc* (yang menolak persetujuan lewat aklamasi). Dan pandangan-pandangan yang berlawanan ini berkaitan dengan perbedaan yang lebih fundamental mengenai arti *istilah rakyat* itu sendiri -- yang memang merupakan suatu pengertian kabur.

"Rakyat" bisa diartikan sebagai suatu istilah singular (*de facto peuple*, *Volk* dan *popolo* adalah kata benda singular dalam bahasa Perancis, Jerman dan Itali) atau sebagai suatu kata plural, yaitu sebagai suatu *entitas tunggal* atau sebagai *setiap orang*. Dan jelas hanya pengertian yang terakhir ini yang membutuhkan suatu legitimasi yang didapat melalui prosedur yang bisa dipercaya; karena "rakyat" dalam arti suatu entitas atau sebagai suatu keseluruhan organik mudah dikombinasikan dengan suatu legitimasi yang didapat atas satu-satunya dasar aklamasi atau persetujuan plebisit. Dengan demikian, atas dasar demokrasi yang semata-mata diartikan sebagai suatu asas legitimasi, setiap dan semua pemerintah bisa mudah menamakan dirinya demokratis semata-mata dengan berpindah dari konsensus yang diverifikasikan ke suatu konsensus yang dipresumsikan. Maka, konsensus rakyat pada dirinya sendiri tidak cukup untuk menamakan setiap sistem politik sebagai demokrasi. Kualifikasi serupa itu hanya diberikan oleh *prosedur persetujuan* -- dan ini bersifat kontroversial.

### Fokus Normatif

Dari sudut pandangan *normatif* definisi demokrasi berasal dari arti harafiah istilahnya -- "kekuasaan rakyat." Kita bisa mengatakan bahwa keharusan (*ought*) demokrasi berarti etimologi istilahnya. Akan tetapi ter-

<sup>3</sup>Lihat Dolf Sternberger, "Legitimacy," David L. Sills, ed., *International Encyclopaedia of the Social Sciences* (New York - London, 1972 (1968), Jilid 9, hal. 244-248.



dapat *tiga pendekatan normatif*: yaitu oposisional, realistik dan perfeksionis (atau utopian). Diambil sebagai suatu *konsep oposisional*, demokrasi menunjukkan apa yang seharusnya tidak; sedangkan demokrasi *realistik* menunjuk pada apa yang *bisa*, sedangkan demokrasi *perfeksionis* memberikan gambaran suatu masyarakat sempurna yang harus ada. Selain itu, karena berorientasi pada hari depan, maka sikap normatif itu mudah diubah menjadi "futurisme" dalam arti bahwa "demokrasi" menjadi suatu *proyeksi jangka panjang* yang tidak berkaitan dengan keadaan sekarang ini. Penggunaan sarana-sarana non-demokratik untuk mencapai tujuan-tujuan demokratis menemukan pembenarannya tepat dalam sikap ini.

### Fokus Deskriptif

Dari sudut pandangan *deskriptif* muncul definisi-definisi yang mempunyai sedikit, kalau ada, persamaan dengan definisi normatif demokrasi. Pemikiran mengenai apa demokrasi itu dalam dunia nyata amat jarang, walaupun pernah, menunjuk pada *pengertian rakyat*. Seperti dikatakan oleh Dahl, dalam kenyataan demokrasi-demokrasi adalah "poliarki-poliarki."<sup>4</sup> Dan definisi standar kebanyakan penulis melukiskan demokrasi sebagai *suatu sistem yang berdasarkan partai-partai bersaing, di mana mayoritas yang memerintah menghormati hak-hak minoritas*. Diskusinya berfokus pada konsep-konsep perwakilan, pemerintahan mayoritas, oposisi, kompetisi, pemerintah alternatif, kontrol dan lain sebagainya -- hampir tidak pernah pada gagasan suatu rakyat yang memerintah dirinya. Tetapi bahkan secara deskriptif pendekatan-pendekatannya bisa banyak berbeda: *struktural*, *prosedural* dan *behavioral* (perilaku). Ini bukanlah distingsi-distingsi yang jelas, karena baik struktur maupun prosedur demokrasi dimaksud untuk *memancing dan memaksakan suatu perilaku tertentu*. Namun prosedur-prosedur tidak mesti berkaitan dengan struktur-struktur kelembagaan; lagi pula, definisi behavioral mungkin tidak cocok dengan definisi-definisi struktural dan prosedural, seperti akan kita lihat.

### Fokus Tipologis

Demokrasi adalah juga *satu jenis sistem politik* di samping lain-lain jenis, dan dari sudut pandangan ini masalahnya ialah membatasi ciri-ciri yang membedakannya dari sistem-sistem non-demokratis. Bila persoalannya timbul, orang sering berusaha membatasi demokrasi dengan menunjuk pada "das Sollen" dan bukan pada "das Sein." Tetapi ia hanya dapat dinilai atas dasar

<sup>4</sup>Robert A. Dahl, *A Preface to Democratic Theory* (University of Chicago Press, 1963 (1956), hal. 63-89.

faktual, yaitu dengan menunjuk pada kemungkinan verifikasi yang diberikan oleh suatu laporan deskriptif.

Suatu sumber kekacauan lain terletak dalam campur-aduknya *tiga standar* yang berbeda-beda. Kadang-kadang demokrasi diambil sebagai meliputi semua sistem politik yang bukan kediktatoran. Identifikasi ini bersifat negatif belaka; standarnya sangat rendah, dan secara demikian kita dihadapkan dengan suatu jenis yang *tidak spesifik*. Tetapi karena tiada sistem yang jelas bentuknya pada saat lahirnya, standar minimum ini bisa tepat menunjukkan jenis "awal"-nya. Biasanya standarnya lebih tinggi, dan demokrasi diidentifikasi secara positif oleh adanya lembaga-lembaga perwakilan yang telah berkembang dan oleh dibentuknya "pemerintah konstitusional."<sup>5</sup> Karena ini lebih sering terjadi seperti halnya dengan arti di mana istilah demokrasi lebih sering digunakan, kita bisa menganggapnya sebagai jenis menengah atau *normal*. Akhirnya, bila kita menggunakan standar yang tinggi dan menunjuk pada prestasi maksimum, kita dihadapkan dengan suatu arti demokrasi yang sempit, di mana istilah itu menyebutkan suatu jenis yang *maju*.

Menurut standar minimum, secara kasar separuh dunia dapat dimasukkan dalam dunia demokrasi; menurut standar menengah jumlah negara demokrasi banyak berkurang; dan menurut standar yang tinggi hanya sekitar sedosin negara telah mencapai suatu tingkat demokrasi yang memuaskan. Dan tidak sulit membayangkan betapa mudah cap "demokratis" dapat dibalik menjadi "tidak demokratis" dan sebaliknya, semata-mata hanya dengan berganti standarnya.

### Fokus Dimensional

Suatu pembedaan juga harus dibuat antara *operasi-operasi skala kecil* dan *skala besar*, antara dimensi-dimensi mikro dan makro. *Mikrodemokrasi* berlaku untuk hubungan tatap muka, yaitu untuk kelompok-kelompok kecil. *Makrodemokrasi* berlaku di mana saja suatu kolektivitas terlalu besar atau terlalu tersebar secara spasial untuk memungkinkan pertukaran langsung antara para warganya dan jenis hubungan tatap muka mana pun. Pembedaan ini berarti bahwa suatu makrodemokrasi bukan semacam perluasan mikrodemokrasi. Sifat-sifat masing-masing mempunyai sangat sedikit kebersamaan, kalau ada, paling tidak dalam arti bahwa perhimpunan-perhimpunan sukarela dan satuan-satuan politik kecil tidak menolong kita untuk memahami suatu demokrasi politik yang modern. Satuan-satuan itu boleh jadi merupakan

<sup>5</sup>Lihat Carl J. Friedrich, "Constitutions and Constitutionalism," David L. Sills, ed., *op. cit.*, Jilid 3, hal. 318-326; dan Carl J. Friedrich, *Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America* (Boston, 1950 (1937)). Lebih dahulu diterbitkan dengan judul *Constitutional Government and Politics: Nature and Development*.



makanan sistem politik demokratis yang paling esensial, tetapi tidak dapat menggantikannya atau melepaskannya. Khususnya satuan-satuan itu bukan model untuk makrodemokrasi. Bisa dikatakan bahwa tidak dapat ditarik garis yang jelas antara kecil dan besar, yang memang merupakan konsep-konsep relatif; namun tetap merupakan suatu kenyataan bahwa *mikrodemokrasi* dan *makrodemokrasi mempunyai suatu korelasi terbalik*: makin besar luas geografis demokrasi, makin kecil intensitasnya sebagai suatu pengalaman pengambilan keputusan bersama yang nyata.

## ARTI-ARTI SEKUNDER

Sejak istilah *demokratia* dibentuk dalam abad ke-5 sebelum Masehi sampai sekitar seabad yang lalu, demokrasi digunakan sebagai suatu *gagasan politik*. Tetapi Tocqueville (1835) sangat terkesan dengan *segi sosial* demokrasi Amerika, dan secara demikian kita bicara tentang "demokrasi sosial"; Marxisme menjadikan ungkapan populer "demokrasi ekonomi"; dan sosialisme gilde, khususnya buku Webb, *Industrial Democracy* (1897),<sup>6</sup> mengedarkan cap "demokrasi industrial." Ini adalah *penggunaan sekunder* istilah demokrasi yang penting; dan oleh sebab perhatian pokok kita adalah demokrasi politik, arti-arti itu hanya akan dibahas secara singkat.

### Demokrasi Sosial

"Demokrasi sosial" umumnya diartikan sebagai suatu *keadaan dan gaya masyarakat yang endogen* (tumbuh dari dalam) dan oleh sebab itu tidak boleh dikacaukan dengan "demokrasi sosialis," yang merupakan suatu kebijaksanaan yang dipaksakan oleh negara atas masyarakat. Kata "demokrasi sosial" biasanya menunjuk pada *demokratisasi masyarakat itu sendiri*, seperti terungkap dalam cara-cara dan kebiasaan-kebiasaannya, dan khususnya dalam kepercayaan akan apa yang oleh Bryce<sup>7</sup> disebut "persamaan penilaian," yaitu *persamaan perlakuan dan hormat terhadap setiap orang*. Dengan demikian bisa dibatasi sebagai suatu *ethos dan cara hidup yang bercirikan perataan umum perbedaan-perbedaan status*. Implikasinya juga bisa menunjukkan suatu "masyarakat multi-kelompok" di mana suatu jaringan hidup mikrodemokrasi mempertahankan dan melaksanakan makrodemokrasi politik.

<sup>6</sup>Sidney Webb dan Beatrice Webb, *Industrial Democracy* (London - New York, 1920 (1897), 2 Jilid.

<sup>7</sup>Lihat James Bryce, *Modern Democracies* (New York, 1921), 2 Jilid.



## Demokrasi Ekonomi

Karena demokrasi politik terutama memikirkan persamaan politik dan yuridis, dan kata demokrasi sosial berarti persamaan status, maka pemikiran untuk pemerataan kekayaan bisa dinamakan *demokrasi ekonomi*. Dengan demikian dalam arti umum dan jelas ini cap itu berarti suatu demokrasi yang tujuan kebijaksanaan primernya ialah *pembagian kembali kekayaan dan pemerataan kesempatan ekonomi*. Dalam arti ini demokrasi ekonomi mengan- daikan demokrasi politik dan bahkan dimaksud sebagai umpan balik terakhir suatu bentuk demokratis pemerintahan.

Akan tetapi dalam arti Marxis -- yang merupakan asosiasi kata itu yang jauh prevalen -- "demokrasi ekonomi" tidak mengandaikan demokrasi poli- tik, tetapi menggantikannya. Ini mengalir dari konsepsi materialistis sejarah, yaitu pengingkaran dari otonomi politik. Dalam pendekatan Marxis demokrasi politik tidak mempunyai nilai pada dirinya sendiri, karena hanya merupakan supra-struktur penindasan borjuis dan kapitalis, dan secara demi- kian demokrasi "politik" dijadikan demokrasi "kapitalis." Kita dapat menen- tang demokrasi-demokrasi "palsu" yang ada, tetapi apakah yang dapat kita usulkan demi membangun kembali suatu demokrasi "sejati?" Oleh sebab itu dalam arti Marxis "demokrasi ekonomi" hanyalah suatu konsep lawan yang tidak tepat, karena bukan lawan demokrasi kapitalis melainkan semata-mata lawan ekonomi kapitalis. Dengan perkataan lain, dalam konteks ini demokra- si hanya berarti suatu sistem ekonomi, yang didasarkan atas asumsi bahwa ekonomi dapat dikeluarkan dari politik.

## Demokrasi Industrial

"Demokrasi industrial" adalah suatu istilah yang lebih sempit tetapi lebih konstruktif untuk menentukan masalah-masalah yang berkaitan dengan demokrasi ekonomi. Pada dasarnya demokrasi industrial adalah *demokrasi dalam pabrik-pabrik*. Dalam banyak hal ia adalah penyesuaian formula Yunani dengan suatu masyarakat industrial: ia adalah suatu *mikrodemokrasi* di mana anggota komunitas politik, polites, digantikan oleh anggota suatu komunitas ekonomi, yaitu buruh. Dalam bentuk akhirnya demokrasi in- dustrial minta swa-praja oleh kaum buruh dalam sebuah pabrik -- suatu swa- praja langsung yang di tingkat nasional dapat dan harus dimahkotai dengan suatu "demokrasi fungsional," yaitu suatu sistem politik yang didasarkan atas perwakilan fungsional.<sup>8</sup> Dalam praktek, cita-cita demokrasi industrial hanya terwujud pada tingkat mikro dalam sejumlah rencana mengenai *par-*

<sup>8</sup>Lihat Alfred de Grazia, "Representation: Theory," David L. Sills, ed., *op. cit.*, Jilid 13, hal. 461-465.

*tisipasi buruh dalam manajemen*: "kodeterminasi" (ikut menentukan) di Jerman dan Austria, dewan-dewan dan oto-manajemen buruh di Yugoslavia, dan praktek-praktek konsultasi bersama yang dilembagakan antara manajemen dan serikat-serikat buruh di berbagai negara lain.<sup>9</sup>

Sebagai ringkasan, tiada orang yang akan menyangkal bahwa demokrasi sosial adalah penting sebagai suatu landasan vital, suatu entitas demokratis; dan biasanya diterima bahwa pemerataan ekonomi dan demokrasi industrial adalah tujuan-tujuan yang bernilai. Namun konsep-konsep ini bersifat sekunder karena mengandaikan, secara tersurat atau tersirat, suatu demokrasi politik. Dengan perkataan lain, demokrasi-demokrasi ini *tidak berdaulat*. Khususnya, kalau sistem politik bukan suatu sistem demokratis, persamaan ekonomi tidak banyak berarti dan demokrasi industrial bisa dihapus dengan cepat. Itulah alasannya mengapa demokrasi pertama-tama dan terutama adalah *demokrasi politik*, dengan pengertian bahwa "arti penting metode politik demokratis terutama terletak dalam hasil-hasil sampingan non-politiknya."<sup>10</sup>

## Demokrasi Rakyat

Cap-cap "demokrasi rakyat," demokrasi progresif," "demokrasi Soviet" dan sebagainya merupakan suatu masalah khusus. Kesulitannya bukanlah semata-mata bahwa semuanya itu menunjuk pada suatu kumpulan banyak unsur tetapi bahwa komponen-komponen kumpulan itu begitu licin sehingga menantang analisa. Suatu demokrasi komunis adalah suatu demokrasi "politik-ekonomi," suatu demokrasi "makro-mikro," dan suatu demokrasi "supra-infra." Oleh sebab itu hampir tidak mungkin mengklasifikasikan demokrasi rakyat berdasarkan perbedaan antara arti politik dan arti non-politik demokrasi. Gagasannya jelas derivatif dan dalam arti ini dapat dipandang sebagai *arti sekunder demokrasi*.

Pertama, kata "demokrasi rakyat" baru dibentuk dan dilontarkan sesudah Perang Dunia II, sebagai tanggapan yang jelas atas "kebaikan" kata demokrasi. Lingkup setiap pembicaraan mengenai demokrasi jenis komunis pada dasarnya terbatas pada suatu konteks normatif dan khususnya bersandaran demokrasi normatif-futuristik. Bagaimanapun, ia sulit untuk diverifikasi empiris, karena teori komunis melangkahi argumen-argumen struktural dan prosedural dan secara eksklusif bersandar pada suatu definisi behavioral demokrasi yang tidak dapat ditolak. Secara demikian teori demokrasi

<sup>9</sup>Lihat Hugh A. Clegg, *A New Approach to Industrial Democracy* (Oxford, 1960).

<sup>10</sup>Charles Frankel, *The Democratic Prospect* (New York, 1962), hal. 167.



komunis tidak berhasil menunjukkan bagaimana demokrasi ini berkaitan secara berarti dengan fakta-fakta. Tiada kriterium dapat digunakan untuk membedakan sistem-sistem yang dicap sebagai "demokrasi rakyat," "demokrasi Soviet" dan seterusnya itu dari sistem-sistem politik non-demokratis.<sup>11</sup>

## DEMOKRASI SEBAGAI SUATU BENTUK PEMERINTAHAN

### Demokrasi Yunani dan Modern

*Demokrasi Yunani* seperti dilaksanakan di Athene pada abad keempat sebelum Masehi paling mendekati arti harafiah istilahnya. Dapat dikatakan dalam kenyataan bahwa rakyat Athene mempunyai lebih banyak *kratos* (kekuasaan) daripada rakyat lain mana pun pada saat itu. Pada waktu yang sama demokrasi Yunani merupakan perluasan maksimal yang dapat dibayangkan dari mikrodemokrasi. Bila rakyat berkumpul, sistem Athene itu kenyataannya beroperasi sebagai suatu demokrasi "rapat kota" di mana ribuan warga negara menyatakan ya atau tidak.

Memang, bila rakyat berkumpul, "demokrasi" sebagian besar terdiri atas keputusan-keputusan yang diambil lewat aklamasi. Tetapi segi rapat kota itu hanyalah bagian sistem yang paling mengesankan. Bagian yang paling efektif terletak dalam mekanisme yang membuat "semua memerintah setiap orang, dan setiap orang pada gilirannya memerintah semua orang," seperti dikatakan oleh Aristoteles; yaitu pelaksanaan kekuasaan yang efektif dan untuk sebagian besar dibagi melalui pergantian pejabat yang cepat. Partisipasi dalam kekuasaan itu juga efektif dalam arti bahwa ia terjadi secara menguntungkan karena kebanyakan pejabat dipilih dengan undian. Dalam kedua hal itu -- "pemerintahan dalam pengertian kolektif" dan "pemerintahan individual" pada gilirannya -- demokrasi Yunani adalah demokrasi langsung yang didasarkan atas *partisipasi* warga negara dalam pemerintahan.

*Demokrasi modern* samasekali berlainan. Ia tidak didasarkan atas partisipasi tetapi atas *perwakilan*; ia tidak mengandaikan pelaksanaan kekuasaan secara langsung tetapi *delegasi kekuasaan*; pendek kata, ia bukan suatu sistem pemerintahan diri tetapi suatu sistem *pengawasan* dan *pembatasan* pemerintahan atau pemerintahan yang diawasi dan dibatasi. Demokrasi Yunani dapat dibatasi sebagai suatu "pemerintahan rakyat atas rakyat," demokrasi modern tidak, karena rakyat yang diperintah tidak sama dengan orang-orang yang memerintah. Oleh sebab itu kita tidak boleh disesatkan untuk mengira bahwa "partisipasi elektoral" sekarang ini sama dengan partisipasi sungguh-sungguh

<sup>11</sup>Lihat Merle Fainsolf, "Communism: Soviet Communism," David L. Sils, ed., *op. cit.*, Jilid 3, hal. 102-111.



dalam demokrasi warga negara Yunani, apalagi untuk mengira bahwa mekanisme yang kita sebut "demokrasi langsung" (referendum, inisiatif dan sebagainya) bisa menjembatani perbedaan antara formula-formula Yunani dan modern.

Demokrasi Yunani dan modern juga berlainan sehubungan dengan *kebebasan politik*. Dalam kenyataan hanya demokrasi modern dapat disebut "demokrasi liberal." Kekaburan istilah liberalisme dan adanya bermacam-macam segi kebebasan menjadikannya suatu hal yang kontroversial. Sementara penulis dengan tegas menyangkal bahwa orang-orang dahulu bebas (misalnya Fustel Coulanges 1864)<sup>12</sup> dan lain-lain sarjana (baru-baru ini Havelock 1957)<sup>13</sup> mengatakan lawannya. Namun paling tidak terdapat satu arti, dan suatu arti yang sangat nyata, di mana kita bisa mengikuti Benjamin Constant memperlawankan kebebasan kuno dan modern (1819).<sup>14</sup> Kebebasan warga *polis* terdiri atas bagian kedaulatannya. Lagi pula, kebebasannya tidak diartikan sebagai kebebasan untuk setiap orang yang berakar pada dan dilindungi oleh "hak-hak pribadi." Individu sebagai individu, setiap orang, *diserap dalam badan kolektif*, artinya polites dipanggil untuk hidup bagi polis; sedangkan kita menganut kebalikannya, bahwa negara adalah untuk para warganya. Dan biarpun tidak berarti bahwa orang-orang Yunani menamakan kebebasan apa yang kita sebut penindasan, ini menunjuk pada kenyataan bahwa kebebasan mereka samasekali bergantung pada adanya suatu komunitas politik yang relatif kecil (sulit dikatakan suatu negara dalam arti istilah kita) di mana kebebasan individu masih bisa dipercayakan kepada bagiannya dalam pelaksanaan kedaulatan.<sup>15</sup>

Cukup jelas bahwa jenis demokrasi Yunani *tidak dapat diterapkan dalam keadaan modern*. Masyarakat-masyarakat politik modern adalah besar, dan makin besar jumlah orang yang terlibat makin kurang efektif dan berarti partisipasi mereka. Lagi pula, negara bangsa modern menghadapkan kita dengan ketidakmungkinan spasial, karena pemerintahan diri tidak dapat terjadi di antara absentee (tak hadir); ia menuntut suatu *demos* hadir sendiri di tempat. Akhirnya, tidak boleh kita lupakan bahwa "kelangsungan" suatu demokrasi berkaitan dengan *primitivisme* politik: pemerintahan semua dalam kenyataan

<sup>12</sup>Numa Denis Fustel de Coulanges, *The Ancient City: A Study on the Religion, Laws, and Institutions of Greece and Rome* (Garden City, 1956), lebih dahulu diterbitkan dalam bahasa Perancis tahun 1864.

<sup>13</sup>Eric A. Havelock, *The Liberal Temper in Greek Politics* (New Haven, 1964(1957)).

<sup>14</sup>Henri Benjamin Constant de Rebecque, "De la liberté des anciens comparée à celle des modernes," dalam Henri Benjamin Constant de Rebecque, *Collection complète des ouvrages publiés sur le gouvernement représentatif et la constitution actuelle de la France* (Paris, 1819), Jilid 4, Bagian 1, hal. 238.

<sup>15</sup>Lihat Felix E. Oppenheim, "Freedom," David L. Sills, ed., *op. cit.*, Jilid 5, hal. 554-558.

adalah ekuivalen suatu tingkat rendah sifat distinktif dan eksplisit dan spesialisasi fungsi-fungsi politik.

### Istilah Demokrasi Digunakan Lagi

Rupanya kita dihadapkan pada suatu paradoks. Untuk orang-orang Yunani kuno demokrasi, dalam arti harafiah, adalah suatu bentuk pemerintahan yang  *mungkin*. Sebaliknya bagi kita, demokrasi secara harafiah adalah suatu bentuk pemerintahan yang  *tidak mungkin*. Ditanyakan: mengapa sesudah dua ribu tahun dilupakan dan diabaikan, kita menggunakan lagi suatu istilah yang arti asli dan harafiahnya mengundang suatu kemustahilan yang menyolok?

Tidak cukup menjawab bahwa kita memberikan suatu arti lain kepada kata Yunani itu. Nama-nama adalah penting, dan kenyataannya ialah bahwa di seluruh dunia orang abad ke-20 biasa menafsirkan kata demokrasi hampir sama seperti warga negara Athene kuno: ucapannya menimbulkan perilaku yang sama, harapan yang sama dan tuntutan yang sama. Soalnya kita tidak bisa menghindar dengan mengatakan bahwa pilihan istilah demokrasi itu tidak menguntungkan. Karena kata itu diterima umum  *karena* isi utopisnya. Bukan suatu kebetulan bahwa orang-orang Yunani membentuk istilah demokrasi untuk melukiskan suatu bentuk pemerintahan yang mungkin, sedangkan kita menggali kembali istilah yang mewajibkan suatu bentuk yang "mustahil." Maka di dunia modern "demokrasi" pertama-tama dan terutama adalah suatu kata normatif: ia tidak  *melukiskan* suatu hal, ia  *mewajibkan* suatu cita-cita.

### Cita-cita

Orang-orang Barat sudah cukup lama hidup di bawah sistem demokrasi untuk mencapai tahap demokratis yang tak seluruhnya memuaskan. Oleh sebab itu mereka kiranya kurang menilai dampak cita-cita dan khususnya kekuatan "ilusi" demokratis di lain-lain bagian dunia. Jadi, mereka cenderung untuk tidak melihat watak politik modern dan -- suatu ironi -- perubahan mendasar dalam sikap manusia terhadap sejarah akibat rasionalisme Barat.

Sampai penerangan bentuk-bentuk politik tidak dipikirkan sebagai paradigma yang berorientasi ke hari depan, karena paradigmanya adalah di masa lampau. Berabad-abad teoretisi politik memikirkan apa yang  *bisa*. Tetapi sejak Revolusi Perancis orang memikirkan apa yang  *harus ada*. Liberalisme klasik orang masih termasuk jaman rasionabilitas di mana orang puas dengan mengatur arus, tetapi demokrasi, sosialisme dan komunisme



lahir dari ambisi untuk melawan arus. Perbedaan antara nama-nama liberalisme dan demokrasi bukanlah deskriptif, melainkan normatif. Cap demokrasi telah menelan cap liberalisme sebagian besar karena demokrasi mempunyai suatu potensi utopis yang tiada pada liberalisme ...<sup>16</sup> Demokrasi menunjuk pada suatu cita-cita yang ekstrem.

Penggunaan nama demokrasi adalah juga suatu tanggapan atas semakin banyaknya orang yang memasuki politik. Dan makin terbuka politik untuk massa, makin banyak *miranda* dan *credenda* dibutuhkan untuk memberi makan kepada mereka maupun untuk menggerakkan dan memanipulasi mereka.

Dengan demikian dalam ikhtisar sejarah *das Sollen* demokrasi menonjol. Dan suatu pendekatan historis juga menolong kita menempatkan berbagai bentuk normativisme dalam perspektif.

Selama abad ke-19 istilah demokrasi terutama digunakan di kalangan progresif sebagai suatu cita-cita oposisional. Seperti dilukiskan oleh Louis Hartz, citra demokrasi yang dilukiskan oleh pendukung-pendukung pertamanya pada dasarnya adalah pengingkaran dari apa yang ingin mereka hancurkan (William Chambers dan Robert H. Salisbury, ed., *Democracy Today: Problems and Prospects*, New York, 1962 (1960)).<sup>17</sup> Dalam arti ini demokrasi tak lain ialah lawan absolutisme, suatu nosi polemik yang fungsinya adalah melawan, bukan mengusulkan. Ucapan "demokrasi" adalah suatu cara untuk mengatakan *tidak* kepada ketidaksamaan, ketidakadilan, paksaan. Tetapi setelah musuh dikalahkan, masalahnya menjadi merumuskan secara terinci apa yang *harus* ada, yaitu mengidentifikasikan persamaan, keadilan dan kemerdekaan secara positif. Dihadapkan dengan masalah ini, normativisme pecah: ia dapat menyesuaikan diri dengan dunia yang nyata atau mengkonsolidasikan dirinya menjadi suatu perfeksionisme yang berorientasi hari depan.

Normativisme realistis mengalir dari kesadaran akan "asas lawannya" (Hertz 1951)<sup>18</sup> atau akan asas "bahaya lawannya" (Sartori 1962).<sup>19</sup> Para pendukungnya menyadari bahwa apabila menjadi kenyataan, suatu cita-cita harus secara terus-menerus disesuaikan karena mendekati realisasinya. Oleh sebab itu makin dimaksimalkan suatu demokrasi aktual makin harus diminimalkan deontologinya. Kalau dalam suatu demokrasi yang ditegakkan *das*

<sup>16</sup>Lihat David G. Smith, "Liberalism," David L. Sills, ed., *op. cit.*, Jilid 9, hal. 276-282.

<sup>17</sup>William N. Chambers dan Robert H. Salisbury, ed., *Democracy Today: Problems and Prospects* (New York, 1962 (1960)).

<sup>18</sup>John H. Herz, *Political Realism and Political Idealism: A Study in Theories and Realities* (University of Chicago Press, 1951), hal. 168-189.

<sup>19</sup>Giovanni Sartori, *Democratic Theory* (New York, 1965), hal. 63-67. Terjemahan karyanya *Democrazia e definizione* (1962).



*Sollen* demokratis dipertahankan dalam bentuk ekstremnya, ia melawan sistem yang dihasilkannya itu sendiri, yaitu ia menghasilkan hasil "berlawanan."

Normativisme utopis, di lain pihak, mempertahankan suatu sikap melawan dalam demokrasi yang ada. Ia menolak mengakui bahwa cita-cita mempunyai suatu fungsi mengimbangi dan tidak mengijinkan cita-cita luntur dalam kemenangan. Sikap normatif adalah memaksimalkan cita-cita dalam kemurniannya, dalam antisipasi suatu hari depan di mana *das Sollen* akhirnya akan mengalahkan *das Sein*.

Secara teoritis orang bisa mengabaikan normativisme baik oposisional maupun utopis dengan mudah. Tetapi kenyataannya kita hidup dalam suatu jaman ledakan harapan-harapan dan di mana arus tinggi perfeksionisme demokrasi masih harus tiba di kebanyakan negara di Asia, Afrika dan Amerika Latin. Dengan demikian kita menghadapi suatu dilema yang tampaknya tidak bisa diselesaikan. Untuk menyukseskan demokrasi di dunia yang nyata kita menganut normativisme realistik; tetapi suatu citra demokrasi yang realistik, dan sering dikecewakan, sulit bersaing dengan himbuan utopia pada skala dunia. Suatu normativisme realistik kehilangan dimensi hari depan, dan ini mengisyaratkan bahwa demokrasi Barat bisa kehilangan potensi-potensi eksplosif cita-cita demokratis.

## Kenyataan

*Das Sollen* dan *das Sein* demokrasi terjalin satu sama lain secara tak terpisahkan. Suatu demokrasi ada sejauh cita-cita dan nilai-nilainya mewujudkannya. Dengan demikian membahas norma-norma dan fakta-fakta secara terpisah adalah suatu alat analitis. Tetapi ia adalah suatu alat analisa yang perlu, karena sekalipun nama demokrasi cocok untuk maksud-maksud preskriptif, ia dapat menyesatkan untuk maksud-maksud deskriptif. Hanya di dunia Yunani kuno kata dan bendanya bersatu. Di dunia kita arti deskriptif demokrasi tidak dapat dijelaskan dan diambil dari arti harafiahnya.

Mengenai *bagaimana* demokrasi, suatu negara demokratis biasanya diidentifikasi dengan cara seleksi pemimpin-pemimpinnya dan oleh kenyataan bahwa kekuasaan mereka (sebagai akibatnya) diawasi dan dibatasi. Seperti dikatakan oleh Schumpeter, dalam suatu demokrasi "peranan rakyat ialah menghasilkan suatu pemerintah," dan oleh sebab itu "metode demokratis ialah pengaturan institusional untuk mencapai keputusan-keputusan politik di mana orang-orang mendapat kekuasaan untuk memutuskan lewat suatu pertarungan kompetitif untuk suara rakyat" (1962 (1942)).<sup>20</sup> Tekanan di sini jelas

<sup>20</sup>Joseph A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism, and Democracy* (New York - London, 1950 (1942), hal. 269.

prosedural. Ia adalah juga prosedural dalam semua definisi mengenai pemerintahan mayoritas dan hak-hak minoritas (lihat Majority Rule).<sup>21</sup> Di lain pihak, apabila kita membicarakan pengaturan-pengaturan kelembagaan dan lembaga-lembaga demokrasi konstitusional, tekanannya adalah struktural. Tetapi dalam banyak kasus fokus institusional dan prosedural itu terjalin begitu erat sehingga kita dapat bicara tentang definisi struktural-prosedural.

Sebaliknya bisa dibedakan dengan jelas demokrasi struktural-prosedural di satu pihak dan demokrasi behavioral. Dalam fokus yang terakhir ini demokrasi diidentifikasi oleh kegiatan pemimpin-pemimpinnya, bukan oleh seleksi mereka. Sebagai kesimpulan dapat dikatakan bahwa bila menemukan suatu pemerintahan untuk rakyat orang menemukan suatu demokrasi.

Tiada orang yang menyangkal bahwa memerintah *untuk* rakyat adalah maksud dari suatu pemerintah demokratis; karena tiada orang yang mengatakan bahwa struktur-struktur dan prosedur-prosedur demokratis adalah suatu tujuan *in se*. Soalnya ialah apakah altruisme politik harus dibiarkan pada dewa-dewa atautkah dijamin justru dengan sarana-sarana struktural dan prosedural. Lagi pula, cara para penguasa memerintah tidak cukup untuk mengkualifikasikan suatu pemerintah. Suatu despotisme baik tetap suatu despotisme tidak peduli betapa baik despotnya. Dengan alasan yang sama, memerintah *untuk* rakyat adalah "demophili," bukan "demokrasi." Karena demokrasi bukanlah semata-mata suatu cara memerintah, melainkan suatu bentuk pemerintahan, suatu sistem politik.

Ciri demokrasi "nyata" -- yaitu demokrasi di dunia yang nyata -- oleh sebab itu diberikan *sarana-sarana* yang kondusif pada tujuan memerintah untuk rakyat. Langkah dari demophili ke demokrasi memang besar. Ia terjadi sesudah penipuan dan kegagalan yang tak terbilang banyaknya, dan ia hanya terjadi bila para pemimpin dipaksa untuk menanggapi rakyat oleh sarana jaminan-jaminan struktural dan prosedural.<sup>22</sup>

### Standar-standar

Untuk membatasi demokrasi sebagai suatu jenis sistem politik, kita harus memastikan apa yang *bukan* demokrasi pada gilirannya ini mengandaikan suatu penjelasan mengenai standar-standar demokrasi. Karena bergantung pada standar-standar itu, suatu sistem politik bisa atau tidak bisa dianggap demokrasi. Kenyataannya bermacam-macam standar digunakan, karena demokrasi bukan suatu entitas yang statis: demokrasi abad ke-19 tidak bisa dinilai sebagai demokrasi abad ke-20, dan suatu demokrasi maju berbeda

<sup>21</sup>Lihat J. Rolan Pennock, "Majority Rule," David L. Sills, ed., *op. cit.*, Jilid 9, 536-539.

<sup>22</sup>Lihat Giovanni Sartori, "Representation: Representational Systems," David L. Sills, ed., *op. cit.*, Jilid 13, hal. 465-473.



dengan demokrasi yang sedang berkembang. Maka masalahnya ialah menggunakan standar yang tepat secara koheren.

Mengenai negeri-negeri demokrasi yang maju dan berhasil baik jenis Anglo-Amerika dan Skandinavia, standarnya tinggi. Di negeri-negeri itu demokrasi *bukan saja menunjuk pada suatu mekanisme politik, melainkan juga suatu cara hidup, suatu "demokrasi sosial."* Khususnya negara-negara itu telah jauh melangkah menuju *maksimisasi persamaan* -- persamaan status, kesempatan, dan titik-bertolak. Jadi kita bisa bicara tentang demokrasi "penuh" atau maju untuk menyebutkan pencapaian maksimum demokrasi di dunia yang nyata ini. Dalam arti ini demokrasi adalah suatu jenis polar, seperti totaliterisme adalah kutub ekstrem diktator.

Di negeri-negeri di mana demokrasi tak pernah mantap atau efektif, termasuk sejumlah negeri Eropa, standarnya lebih rendah. Dalam contoh ini suatu negara dapat disebut demokrasi berkat mekanismenya, bukan pencapaiannya, dan lebih merupakan suatu pengaturan politik daripada suatu keadaan masyarakat. Sifat politik yang lebih terbatas ini diungkapkan oleh kenyataan bahwa *tekanan kurang diletakkan pada persamaan dan lebih pada kebebasan* dan itu wajar karena kebebasan mempunyai suatu prioritas prosedural atas persamaan. Ujiannya ialah pemilihan, suatu sistem partai yang kompetitif, dan suatu sistem perwakilan pemerintahan. Tidakkah fair untuk menuntut lebih banyak karena hanya dengan berfungsinya mekanisme itu untuk waktu yang lama mengijinkan demokrasi berakar dalam masyarakat. Selain AS, tiada negeri yang menjalankan demokrasi penuh sebelum Perang Dunia I, bahkan Inggris tidak; dan bahkan sekarang eksistensi pemerintahan konstitusional masih merupakan prestasi demokrasi yang paling tinggi di kebanyakan negara. Oleh sebab itu dapat dikatakan bahwa standar yang terdiri atas *suatu pemerintahan konstitusional yang menjamin kebebasan politik, keamanan pribadi dan keadilan adalah standar rata-rata*, yaitu bahwa inilah arti biasa demokrasi.

Sejauh ini kita dapat menerangkan apa demokrasi itu: perbatasan antara suatu sistem demokratis dan non-demokratis masih jelas. Tetapi sekali kita mengenakan kata demokrasi pada kebanyakan negara Dunia Ketiga, khususnya negara-negara berkembang, standarnya menjadi begitu rendah sehingga orang bisa bertanya-tanya apakah kata demokrasi masih cocok. Di sini kita bicara tentang demokrasi hanya untuk menunjukkan bahwa suatu sistem politik tertentu bukan suatu diktator terbuka, yaitu suatu diktator yang tidak memberikan tempat kepada kebebasan, oposisi dan kemerdekaan kepada pengadilan-pengadilan. Sementara sarjana bahkan melangkah lebih jauh. Shills bicara tentang *demokrasi pembina* (tutelary democracy),<sup>23</sup> dan secara demikian mengisyaratkan bahwa standarnya bisa diturunkan menjadi kondisi

<sup>23</sup>Edward Shills, *Political Development in the New States* (The Hague, 1962 (1959-1960), hal. 60-68.



*bahwa elit yang berkuasa secara sungguh-sungguh menganut kepercayaan demokratis dan memperjuangkan terwujudnya suatu struktur demokratis tertentu di hari depan.*

Dari sudut pandangan klasifikasi sistem-sistem politik tampak bahwa kategori demokrasi "awal" tidak dapat diulur untuk mencakup demokrasi secara keseluruhan. Karena janji-janji bukanlah tindakan-tindakan, dan suatu metode otoriter untuk mencapai demokrasi harus mengatasi kesulitan tambahan. Suatu demokrasi yang sesungguhnya bahkan bisa kurang dari demokrasi perilaku (behavioral) belaka; ia hanya suatu hari depan yang mungkin, hanya suatu demokrasi futuristik. Namun pengertian demokrasi sesungguhnya mempunyai segi positifnya. *Pertama*, menganut cita-cita demokratis adalah lebih baik daripada samasekali tidak; yaitu, pengertian ini bisa menunjukkan pentingnya suatu sistem kepercayaan, sebagai kontras terhadap pandangan yang deterministik dan mekanis bahwa demokrasi mengalir dari serangkaian kondisi sosial-ekonomi. *Kedua*, mengajukan masalah demokrasi dalam konteks masyarakat-masyarakat tanpa bentuk atau transisional bisa merangsang imajinasi kita.

Maka timbul pertanyaan: bila kita bicara tentang demokrasi Barat, istilah kuncinya "Barat" atau pengalaman? Dengan kata lain, adakah jalan non-Barat ke arah demokrasi? Akan tetapi terlalu pagi untuk mengadakan spekulasi-spekulasi ini sebelum membicarakan kondisi-kondisi demokrasi.

## Kondisi-kondisi

Kondisi-kondisi biasanya dibedakan menjadi perlu dan/atau cukup. Tetapi sesungguhnya kita tidak banyak tahu mengenai kondisi-kondisi demokrasi sehingga dalam kebanyakan kasus hal paling baik yang dapat kita lakukan ialah membicarakan kondisi-kondisi yang *memperimudahnya*.

## Perkembangan Ekonomi

Belakangan ini orang cenderung mengaitkan kondisi-kondisi demokrasi dengan suatu tahap perkembangan sosial-ekonomi tertentu. Misalnya Lipset mengatakan bahwa "makin kaya suatu bangsa makin besar kemungkinan untuk suatu demokrasi." Kalau hipotesa ini diuji dengan indeks-indeks perkembangan ekonomi yang biasa, orang menemukan bahwa rata-rata kekayaan, tingkat industrialisasi dan urbanisasi, dan tingkat pendidikan memang jauh lebih tinggi bagi negeri-negeri yang lebih demokratis.<sup>24</sup>

<sup>24</sup>Lihat Seymour M. Lipset, *Political Man: The Social Bases of Politics* (Garden City, 1960), hal. 45-76; dan Gabriel A. Almond dan James S. Coleman, ed., *The Politics of the Developing Areas* (Princeton University Press, 1960), hal. 538-544.

Tetapi pernah ditunjukkan bahwa kalau kita memeriksa kasus-kasus spesifik dan bukan rata-rata yang menyeluruh, *korelasi antara demokrasi dan perkembangan ekonomi adalah lemah*, dan bahwa antara kekayaan luar biasa dan kemiskinan yang mencekam terdapat suatu daerah lebar di mana sistem politik mana pun dapat hidup. Lagi pula, suatu korelasi bukanlah suatu kaitan kausal. Dan bahkan dengan mengasumsikan bahwa terdapat kaitan kausal tertentu antara kesejahteraan dan demokrasi, kita masih bisa bertanya-tanya apakah suatu negeri menjadi demokratis karena makmur, ataukah makmur karena demokratis. Kalau kita menggunakan standar rendah demokrasi awal, Inggris jelas menjadi demokratis, yaitu mempunyai suatu pemerintahan konstitusional, sebelum munculnya industrialisasi, kemakmuran dan kemampuan membaca dan menulis rakyat banyak. Di lain pihak, kalau kita gunakan standar yang tinggi, jelas tidak akan ada pemerataan kekayaan sampai suatu bangsa menjadi kaya. Oleh sebab itu rupanya *pertumbuhan ekonomi adalah suatu kondisi bagi pertumbuhan demokrasi bukan bagi pembentukannya*.<sup>25</sup>

Dua catatan lain perlu ditambahkan di sini. *Pertama*, sebagian besar bukti yang ada secara statistik mengandung bias (prasangka), dalam arti bahwa penemuan-penemuan kita secara sempit dibatasi pada variabel-variabel yang terbuka untuk kuantifikasi, dan kemungkinan diukur bukanlah suatu kriterium relevansi. Dalam segi ini keberatannya ialah bahwa indeks-indeks perkembangan ekonomi secara berarti hanya berkaitan dengan suhu politik. Sekalipun diakui bahwa kemakmuran kiranya akan meredakan ketegangan pertarungan kelas dan intensitas ideologi, politik "kepala dingin" mempermudah setiap rezim, dan oleh sebab itu *kemakmuran bisa memantapkan diktator maupun demokrasi*.

Catatan yang kedua ialah bahwa bukti statistik yang tersedia dikumpulkan di bawah kategori-kategori yang samasekali tidak mengadakan diskriminasi. Misalnya ditemukan suatu korelasi kuat yang positif antara demokrasi yang mantap dan tingkat kemampuan membaca dan menulis (dengan pengecualian yang membingungkan di Jerman dan Perancis), dan sering dikatakan bahwa faktor tunggal yang paling penting untuk memajukan demokrasi adalah tingkat pendidikan. Akan tetapi kemampuan membaca menulis itu sendiri adalah keterbukaan untuk komunikasi; dan ini berarti bahwa kemampuan membaca menulis itu bisa digunakan untuk manipulasi masa di samping untuk perwujudan diri individual. Oleh sebab itu kepercayaan kita akan pendidikan berlandaskan premis tersembunyi bahwa yang kita maksud adalah *pendidikan liberal*, yaitu pendidikan yang antara lain menanamkan nilai-nilai liberal dan demokratis. Maka soalnya ialah apakah suatu pengetahuan teknologis semata-mata atau suatu jenis pendidikan yang menanamkan nilai-nilai il-

<sup>25</sup>Lihat Bert F. Hoselitz, "Economic Growth: Noneconomic Aspects," David L. Sills, ed., *op. cit.*, Jilid 4, hal. 422-429.



liberal, tidak bisa memajukan otokrasi. Dan angka-angka statistik yang dikumpulkan di bawah kategori kemampuan membaca menulis tidak mengadakan diskriminasi yang paling kita perlukan.<sup>26</sup>

### *Struktur-struktur Menengah*

Reservasi-reservasi di atas mengingatkan kita akan pandangan yang dianut Tocqueville (1856),<sup>27</sup> disusul oleh Durkheim dan baru-baru ini dinyatakan kembali misalnya oleh Kornhauser, bahwa demokrasi mengandaikan tulang-punggung suatu "struktur menengah" kelompok-kelompok independen dan perkumpulan-perkumpulan sukarela.<sup>28</sup> Tidak dapat disangkal bahwa dukungan suatu infrastruktur organisme-organisme dan lembaga-lembaga otonom yang vital dan aktif sangat membantu. Kita dapat mengatakan bahwa *makrodemokrasi lebih aman dan lebih sejati bila lebih mengungkapkan dan mengandaikan suatu "infrademokrasi."* Tetapi sekali lagi, kita harus berhati-hati untuk menganggapnya sebagai suatu kondisi perlu bagi setiap tahap demokrasi. Kondisi yang perlu (biarpun samasekali tidak mencukupi) harus dinyatakan dalam istilah-istilah yang lebih luas dan kurang presis, misalnya dengan menunjuk pada kenyataan bahwa *belum ada demokrasi modern yang berhasil sampai perkembangan suatu kelas menengah menjembatani jurang antara penduduk dan negara.*

### *Kepemimpinan*

Kenyataan menunjukkan bahwa kita telah mengembangkan suatu perhatian besar atas kondisi sosial-ekonomi demokrasi tidak boleh membuat kita meremehkan kondisi *politik* demokrasi -- seperti ditegaskan oleh Aron (1960).<sup>29</sup> Karena tekanan atas kondisi pra-politik demokrasi sekarang ini sebagian adalah akibat suatu bias riset (akibat fasilitas-fasilitas riset dan fasilitas riset yang lebih besar), kita harus lebih menekankan *pentingnya pimpinan*. Pimpinan adalah suatu variabel yang mengganggu dalam dua arti: ia mengganggu ilmuwan sosial karena elusifnya secara subyektif, dan mengganggu data "obyektif." Ilmuwan sosial harus melenyapkan yang pertama; tetapi tidak dapat melenyapkan yang kedua. Efektivitas untuk waktu lama

<sup>26</sup>Lihat Daniel Lerner, "Modernization: Social Aspects," David L. Sills, ed., *op. cit.*, Jilid 10, hal. 386-394.

<sup>27</sup>Alexis de Tocqueville, *The Old Regime and the French Revolution* (Garden City, 1955 (1856).

<sup>28</sup>William Kornhauser, *The Politics of Mass Society* (Glencoe, Ill., 1959), hal. 76-90.

<sup>29</sup>Raymond Aron, *Démocratie et totalitarisme* (Paris, 1965).

memberikan legitimitas kepada suatu sistem politik, sedangkan dalam suatu masyarakat yang melakukan modernisasi tiada legitimitas yang dapat bertahan terhadap ketidakefektivan yang lama.<sup>30</sup> *Efektivitas demokrasi pertama-tama bergantung pada efisiensi dan ketrampilan pimpinannya.* Apalagi kalau kondisi obyektif kurang menguntungkan.<sup>31</sup>

Pendek kata, kondisi-kondisi demokrasi sebagian besar belum diketahui. Di satu pihak, bilamana hipotesa kita bisa diuji secara empiris -- seperti halnya dengan indeks-indeks pertumbuhan ekonomi -- kesimpulan-kesimpulannya sedikit sirkuler, karena kita diberitahu bahwa iklim yang menguntungkan demokrasi adalah iklim yang digarap dengan baik. Di lain pihak, bila kita meneliti kondisi *politik demokrasi*, asumsi-asumsi kita kurang verifikasinya. Biar pun ini bersumber pada kesulitan-kesulitan intrinsik bidang politik, kita pasti dapat berbuat lebih banyak dengan merumuskan apa yang diselidiki secara lebih presis.

Kondisi demokrasi maju jelas bukanlah kondisi demokrasi awal, dan masalah melaksanakan suatu demokrasi politik berlainan dengan masalah menanamnya. Suatu sistem kelas terbuka misalnya, suatu sistem nilai sama rata, dan suatu masyarakat industrial bukanlah kondisi perlu bagi take-off demokrasi maupun untuk demokrasi formal; kenyataannya, apa yang disebut kondisi-kondisi ini mengandaikan keberhasilan demokrasi normal dan oleh sebab itu bisa dilihat sebagai konsekuensi daripada *anteseden*. Maka soal yang tepat ialah "manakah kondisi yang tepat untuk setiap standar?" Dan sebaliknya "tingkat demokratisasi mana yang tidak dapat dicapai dalam keadaan tertentu?"

Soalnya bukanlah semata-mata bahwa tiada *satu* faktor yang secara menentukan dikaitkan dengan keberhasilan demokrasi; soalnya adalah juga bahwa rangkaian faktor itu mempunyai suatu dimensi historis, dalam arti bahwa semua faktor yang relevan harus dibahas dalam suatu urutan, dengan referensi pada urutan-urutan suksesinya, temponya, dan penjadwalannya. Dalam kenyataan faktor-faktor obyektif rupanya kurang penting untuk memulai demokrasi daripada: (1) kemauan suatu pimpinan yang efisien dan cakap; dan (2) pengaturan arus tuntutan secara demikian sehingga sistem politik dapat berfungsi tanpa terlalu dibebani. Karena apa yang menggoyahkan suatu sistem politik -- khususnya suatu demokrasi -- adalah suatu ketimpangan mendadak antara ledakan harapan dan kemampuan untuk memenuhinya.

<sup>30</sup>Seymour M. Lipset, *op. cit.*, hal. 77-90.

<sup>31</sup>Lihat Lester G. Seligman, "Leadership: Political Aspects," David L. Sills, ed., *op. cit.*, Jilid 9, hal. 107-112.



## PROSPEK DAN ALTERNATIF-ALTERNATIF

Cara-cara sejarah tidaklah tak terbatas, tetapi bermacam-macam. Dan prospek demokrasi di kebanyakan negara di dunia berhubungan dengan usaha mencari penyelesaian-penyelesaian baru atau, dikatakan secara lebih baik, dengan usaha mencari penyesuaian dan substitusi. Kalau pertanyaannya adalah apakah terdapat "bentuk-bentuk alternatif demokrasi," maka satu-satunya jawaban ialah bahwa jenis penyelesaian baru ini *belum ditemukan*. Tetapi kalau soalnya ialah apakah ada cara-cara alternatif untuk mencapai demokrasi secara lebih cepat, ini jelas pertinen dan vital. Kenyataannya masalah negara-negara berkembang ialah *mengejar ketinggalan*, suatu soal kecepatan dan jalan lintas. Dan tiada bukti yang lebih baik bahwa penghematan mungkin dan eliminasi langkah-langkah bisa dilakukan daripada bukti yang diberikan oleh pengalaman Barat itu sendiri.

Hendaknya kita ingat bahwa untuk waktu lama ahli-ahli hukum konstitusi mengira bahwa adanya dua majelis parlemen adalah suatu pengaman yang perlu, namun terdapat sistem-sistem satu majelis yang sama-sama baiknya. Demikian pun kita sering mengatakan bahwa penggiliran dalam jabatan adalah bagian demokrasi; tetapi terdapat sistem-sistem politik di mana satu partai dominan dalam kompetisi memperoleh dan mempertahankan suatu mayoritas mutlak, dan secara demikian merupakan contoh demokrasi tanpa pergantian pemerintah. Dengan cara yang sama kita biasa mengira bahwa permainan antara mayoritas dan oposisi adalah sokoguru sistem demokrasi, dan hanya belakangan ini kita mulai menyadari bahwa argumen itu tidak berlaku untuk sembarang oposisi -- kenyataannya pelembagaan oposisi boleh jadi tidak memperbaiki keadaan samasekali, dan suatu oposisi yang tidak bertanggungjawab dan demagogis semata-mata kiranya akan menghancurkan segala demokrasi. Ini tidak berarti bahwa bisa ada demokrasi di mana perbedaan pendapat dan kompetisi dihalang-halangi; tetapi ia mengisyaratkan bahwa bilamana taruhannya terlalu tinggi untuk mengizinkan suatu pemindahan kekuasaan secara damai kepada oposisi, kita harus menjajagi kemungkinan bentuk-bentuk dan mekanisme-mekanisme subsidier kontes.

Akhirnya kebanyakan orang menyamakan demokrasi dengan *hak pilih umum*; dan mengherankan betapa sedikit perhatian diberikan kepada waktu dan urutan yang memungkinkan suatu sistem politik memproses masuknya massa yang sejauh ini dikucilkan dan dijauhkan dalam politik, yaitu mengatasi apa yang disebut *krisis partisipasi*. Dan ini bukti bahwa suatu pemberian hak pilih yang mendadak kepada massa adalah suatu sandiwara atau akan menghancurkan segala demokrasi yang sedang berkembang. Kenyataannya hak pilih umum rupanya suatu hal tabu yang tidak kita langgar -- sekali lagi suatu pengukuhan betapa banyak kita terpesona oleh kata yang justru merugikan substansinya. Memang, "rakyat" berarti seluruh rakyat, dan oleh

sebab itu dalam arti harafiah tiada demokrasi sampai setiap orang diberi hak untuk memberikan suaranya. Tetapi dalam makrodemokrasi kita, kekuasaan setiap orang adalah suatu fraksi kekuasaan yang tak berdaya, dan oleh sebab itu soalnya bukanlah bahwa setiap orang harus sama-sama berhak atas pemerintahan diri (berdasarkan suaranya), tetapi bahwa sebanyak mungkin orang tidak diperintah secara salah. Jadi, selama ada pemilihan umum bebas, *membentuk suatu sistem politik yang membuat suatu pemerintah tanggap dan bertanggungjawab.*

Pertimbangan-pertimbangan di atas ini hanya dimaksud untuk mengisyaratkan bahwa kita perlu memeriksa silang dogma-dogma kita dan mendapatkan suatu visi yang lebih segar. Dalam soal pembangunan negara (*polity building*), penemuan sejati sangat jarang dan sangat lamban, dan inovasi-inovasi yang berhasil biasanya secara kebetulan. Sebelum berspekulasi tentang "penyelesaian-penyelesaian baru," kita harus meminimalkan kebutuhan-kebutuhan penyelesaian-penyelesaian yang telah diuji. Seperti dikatakan oleh Woodrow Wilson, *demokrasi adalah bentuk pemerintahan yang paling sulit.* Oleh sebab itu kita tidak dapat mengharapkan untuk mengekspor demokrasi Barat yang "lengkap." Di lain pihak juga sama-sama jelas bahwa negara-negara baru dan bangsa-bangsa berkembang tidak dapat mengharap dapat mulai dari tingkat yang telah dicapai oleh demokrasi-demokrasi Barat. Kenyataannya tidak ada demokrasi yang akan muncul kalau ia menetapkan bagi dirinya sendiri tujuan-tujuan maju yang diperjuangkan oleh sejumlah negara yang melakukan modernisasi. Dalam perspektif seluas dunia, masalahnya ialah *meminimalkan pemerintahan sewenang-wenang dan tiranis dan memaksimalkan suatu pola peradaban yang berakar pada hormat dan keadilan untuk setiap orang* -- pendek kata untuk mewujudkan suatu *negara manusiawi*. Ketergesa-gesaan yang tidak pada tempatnya dan tujuan-tujuan yang terlalu ambisius kiranya akan mendatangkan hasil-hasil lawannya.



# Pemilihan: Arti, Sejarah dan Fungsinya\*

W.J.M. MACKENZIE

Pemilihan dapat dipandang sebagai satu prosedur untuk mengumpulkan preferensi-preferensi tertentu. Teori-teori demokrasi liberal memberikan kewibawaan khusus kepada fusi ungkapan-ungkapan preferensi orang-orang lewat prosedur-prosedur yang diakui. Mereka menolak gagasan bahwa pilihan sosial dapat diambil oleh semacam budi kelompok atau entitas antar-pribadi yang dibangun dari orang-orang tetapi jenisnya berbeda dengan mereka. Mereka juga menolak gagasan bahwa pilihan sosial adalah suatu ilusi belaka, yaitu gagasan bahwa apa yang tampak sebagai suatu pilihan antara alternatif-alternatif dalam kenyataan tak lain ialah konsekuensi antar-permainan berbagai kekuatan.

Akan tetapi dalam serangan terhadap ekonomi kesejahteraan,<sup>1</sup> dikatakan bahwa skedul preferensi orang-orang tidak dapat difusikan tanpa paradoks kecuali dengan satu atau dua syarat: melalui bekerjanya pasar atau melalui persetujuan peserta masing-masing dengan keputusan-keputusan kekuasaan yang diakui.

Teori-teori liberal pasti akan menerima gagasan bahwa dalam kasus-kasus tertentu yang harus dibatasi, pilihan sosial diambil atau harus diambil melalui pasaran atau dengan mengandalkan kekuasaan. Akan tetapi teori-teori itu juga mengatakan bahwa ada dan harus ada keputusan-keputusan umum di mana para warga negara secara eksplisit memilih antara alternatif-alternatif arah tindakan pemerintah. Dalam praktek ini hanya dapat dilakukan melalui bentuk-bentuk prosedur yang pada umumnya diterima sebagai mengikat dalam masyarakat politiknya.

---

\*Diambil dari W.J.M. Mackenzie, "Elections: The Functions of Elections," dalam *International Encyclopedia of the Social Sciences* (New York, 1972), Jilid 5, hal. 1-6, oleh Kardi DIPOYUDO.

<sup>1</sup>Lihat Kenneth J. Arrow, *Social Choice and Individual Values* (New York, 1963<sup>4</sup>).

Pemungutan suara adalah salah satu prosedur itu tetapi bukan satu-satunya. Adalah relevan mengutip suatu otoritas mengenai praktek Orde Dominikan dalam Abad Pertengahan<sup>2</sup> bahwa pilihan bisa dilakukan dengan pemungutan suara, persetujuan eksplisit sesudah perundingan, atau "seolah-olah melalui ilham Tuhan." Memang orang menemukan di mana-mana, bahkan dalam masyarakat yang paling maju pun, pilihan melalui tawar-menawar antara fraksi-fraksi dan pilihan lewat aklamasi, dan mungkin juga ada prosedur-prosedur lain. Akan tetapi tampak bahwa dalam masyarakat-masyarakat "liberal" pemungutan suara dipandang sebagai suatu prosedur yang mempunyai kewibawaan khusus dalam kelompok, organisasi, atau negara. Sebaliknya, pemilihan samasekali bukan satu-satunya kesempatan untuk prosedur melalui pemungutan suara. Pemungutan suara atas usul-usul adalah sangat penting di berbagai situasi sosial dan politik, dan menimbulkan masalah-masalah analisa formal yang serupa.<sup>3</sup>

Pemungutan suara dalam pemilihan nasional mempunyai kedudukan yang sangat penting dalam demokrasi-demokrasi Barat. Kewibawaannya diperkuat karena prosedur serupa digunakan untuk pilihan sosial di banyak lembaga, besar maupun kecil, pemerintah maupun swasta, serta dalam masyarakat. (Kewibawaannya itu tidak banyak dikurangi oleh adanya paradoks-paradoks formal pemungutan suara, biarpun anomali-anomali ini mempunyai sedikit arti taktis bagi kelompok-kelompok yang mencari kemenangan bagi kepentingan-kepentingan mereka.) Berkat keunggulan ini, sistem pemungutan suara dalam pemilihan kemudian dikirim ke negara-negara di mana prosedur pemungutan suara secara historis tidak mempunyai kewibawaan sosial yang sama seperti di negara-negara Barat: negara-negara blok Soviet di satu pihak dan negara-negara berkembang di lain pihak. Sebagai akibatnya bisa muncul situasi-situasi di mana prosedurnya ada tetapi unsur pilihannya tidak.

## DEFINISI PEMILIHAN

Dengan demikian tidaklah selalu mudah menjawab pertanyaan "Apakah makna suatu pemilihan yang *sebenaran-sebenaran*, yang kiranya berguna untuk mencoba membuat suatu definisi formal." Uraian berikut ini didasarkan atas pemakaian istilah-istilah politik di Inggris dan boleh jadi tidak berlaku secara umum, tetapi akan bisa menunjukkan hal-hal penting untuk diskusi.

Pertama-tama orang menuntut konsep kedudukan-kedudukan atau peranan-peranan (jabatan-jabatan) yang memberikan kekuasaan dan kewajiban tertentu dalam suatu organisasi. Orang-orang bisa ditunjuk untuk

<sup>2</sup>Lihat Georgina R. Galbraith, *The Constitution of the Dominican Order: 1216-1360* (Manchester, 1925).

<sup>3</sup>Lihat Duncan Black, *The Theory of Committees and Elections* (Cambridge, 1958).



memangku jabatan melalui pilihan atau suatu cara yang terlepas dari pilihan, seperti suatu peraturan pewarisan, atau senioritas, atau ujian teratur melalui kompetisi. *Kedua*, diperlukan suatu konsep umum, seperti "memilih seorang untuk suatu pekerjaan" atau mungkin "memutuskan di antara calon-calon untuk suatu pekerjaan." Dalam konsep ini, orang harus membedakan antara "memilih," "menunjuk" dan "memilih sebagai sesama anggota" (ko-opsi) seorang. Dalam bahasa Inggris masing-masing kata mempunyai nada evaluasi politik. "Pemilihan," asal bebas, adalah demokratis dan oleh sebab itu baik, tetapi hanya untuk kedudukan-kedudukan tertentu. "Penunjukan" dipandang sebagai "patronase" yang biasanya menambah patronnya, kecuali kalau ia dipagari peraturan-peraturan yang merumuskan bidang calon-calon yang berkualifikasi. "Pemilihan sebagai sesama anggota" berbau oligarki, pengabdian kelompok penguasa, kecuali kalau ia diatur secara serupa itu.

Atas dasar ini pemilihan dapat dibatasi sebagai suatu bentuk prosedur, yang diakui oleh peraturan-peraturan organisasi, di mana semua atau sementara anggota organisasi memilih sejumlah orang yang lebih kecil atau satu orang untuk memegang jabatan kekuasaan dalam organisasi.

Definisi ini mengemukakan beberapa hal. *Pertama*, ia berusaha mencakup baik prosedur formal maupun arti sosialnya, baik peraturan-peraturan maupun pilihannya. Secara ideal, kedua unsur itu harus ada dalam pemilihan. Menandai kertas pemilihan dan memasukkannya dalam kotak pemungutan suara bukanlah "memilih" kecuali kalau aktor-nya "memilih" dalam arti yang penting secara sosial. Tetapi suatu pilihan juga bukan suatu "suara dalam suatu pemilihan" kecuali kalau pemilih menyesuaikan diri dengan prosedur legal yang ditetapkan. J.L. Austin mengemukakan hal yang sama (1961, 1962) ketika ia berkata bahwa "Saya memberikan suara saya kepada Tuan A," bukanlah suatu pernyataan tetapi suatu tindakan verbal atau ungkapan performatif dan bahwa tindakan yang sama dapat dilakukan tanpa kata-kata di mana ini merupakan prosedur yang tepat.<sup>4</sup> Namun boleh jadi ada baiknya menggunakan kata "pemilihan" untuk sesuatu yang tidak selengkap itu; misalnya di mana prosedur dianut tetapi tiada pilihan, atau di mana terdapat unsur pilihan yang penting tanpa menganut prosedur yang diakui oleh masyarakat.<sup>5</sup>

*Kedua*, di sini dipilih dengan sengaja kata "organisasi" yang pengertiannya agak longgar. Kata "pemilihan" bukan saja digunakan untuk pemilihan-pemilihan "negara," untuk suatu hirarki lembaga-lembaga negara. Bahkan dapat dikatakan, bahwa pemilihan-pemilihan negara hanya efektif di mana

<sup>4</sup>J.L. Austin, "Performative Utterances," dalam John J. Austin, *Philosophical Papers* (Oxford University Press, 1961), hal. 220-239.

<sup>5</sup>Lihat B. Akzin, "Election and Appointment," dalam *American Political Science Review* 54, hal. 705-713.

prosedur pemilihan dipandang sebagai prosedur biasa dalam masyarakat dan oleh sebab itu dituangkan dalam peraturan-peraturan segala macam lembaga non-pemerintah, seperti perusahaan bisnis, serikat buruh, gereja bebas, klub olah raga dan lain sebagainya. Juga tidak tepat mengganti "suatu organisasi" dengan "suatu masyarakat." Ini bisa berarti bahwa seorang pemilih hanya bisa memilih dalam masyarakatnya, sedangkan keanggotaan banyak organisasi yang tumpang-tindih merupakan ciri masyarakat-masyarakat kompleks, dan satu orang bisa memilih dalam berbagai kedudukan dan di bawah bermacam-macam sistem peraturan.

*Ketiga*, dua kalimat dalam definisi -- "peraturan-peraturan organisasi" dan "anggota-anggota organisasi memilih" -- menunjuk pada masalah-masalah konseptual fundamental dalam ilmu sosial. Yang perlu dikatakan di sini ialah bahwa bahasa biasa mengenai pemilihan menyebutkan adanya orang-orang yang bertindak dalam sistem-sistem norma etis dan prosedur legal. Orang bisa menolak bahasa ini, seperti akan terjadi kalau determinisme ekonomi diterapkan secara ketat dalam ilmu sosial. Studi-studi semacam itu mungkin mempunyai nilai meramal yang besar sehubungan dengan perilaku dalam pemilihan, tetapi tidak akan menjawab sementara pertanyaan fundamental mengenai apa yang dalam anggapan orang-orang mereka lakukan bila ikut dalam pemilihan.

*Keempat*, kata "jabatan" berarti suatu kedudukan yang ditetapkan oleh sistem peraturan yang sama yang menetapkan prosedur pemilihan. Masalah umumnya ialah bahwa dalam semua masyarakat sosial orang-orang sedikit banyak harus dikaitkan dengan jabatan; pemilihan adalah salah satu prosedur yang digunakan untuk menjamin pergantian legal dalam jabatan dalam berbagai organisasi dan masyarakat.

*Kelima*, akhirnya harus dibedakan antara pemilihan dan penunjukan atau ko-opsi. Di sini terdapat ketidakjelasan pemakaian. Misalnya, orang-orang suatu dewan akan menggunakan kata "memilih" untuk pemilihan seorang master dan pemilihan seorang rekan junior; para kritisi sistem dewan bisa menerima pemakaian yang pertama tetapi akan melukiskan yang terakhir itu sebagai "ko-opsi." Dari ketidakjelasan ini dapat ditarik keuntungan politik di berbagai tingkat debat politik; paling tidak di Inggris "pemilihan" adalah suatu kata baik, "patronase" suatu kata buruk, dan "ko-opsi" di antara keduanya. Pemakaian ini mengisyaratkan pembedaan-pembedaan berikut:

- a. dalam suatu pemilihan para pemilih adalah suatu badan yang relatif banyak anggotanya. Pilihan oleh seorang pemberi suara sudah barang tentu adalah suatu penunjukan. Tetapi berapa pemilih diperlukan untuk melakukan suatu pemilihan?;
- b. ada soal proporsi maupun jumlah mutlak. Kalau sepuluh pemilih memberikan suara untuk mengisi satu jabatan, orang bisa menyebutnya suatu pemilihan; tetapi kalau mereka harus mengisi 100 jabatan, orang cende-



- rung untuk menyebutnya penunjukan (atau bahkan patronase). Tetapi sekali lagi, tiada pemisahan tajam;
- c. terdapat soal hubungan antara para pemilih dan jabatan yang harus diisi. Seorang yang diko-opsi akan menjadi seorang rekan; seorang yang ditunjuk seorang bawahan, biarpun ia bisa mempunyai kekuasaan kebijaksanaan yang besar; seorang yang dipilih akan memegang jabatan kekuasaan, yang bisa meliputi kekuasaan atas mereka yang memilih;
  - d. bisa dikatakan bahwa dalam memilih para pemilih bertindak secara merdeka satu sama lain dan bergerak sedikit banyak pada waktu yang sama, sedangkan suatu lembaga penunjuk bertindak dengan berkonsultasi, dan setiap anggota ikut dalam pertimbangan dan pada gilirannya menyatakan pandangannya sampai dicapai suatu kesimpulan.<sup>6</sup> Ini merupakan suatu masalah yang sangat penting dalam studi tentang perkembangan politik, tetapi rupanya terdapat perbedaan antara para pemilih dan dewan, bukan antara pemilihan dan penunjukan. Prosedur berembug dalam dewan sangat tersebar luas dalam masyarakat manusia di segala tingkat perkembangan; dalam keadaan tertentu (yang belum pernah diselidiki secara serius) mekanisme pemungutan suara digunakan untuk menyelesaikan soal-soal. Tetapi pemilihan tidak mesti berarti pemungutan suara; dalam masyarakat-masyarakat tertentu prosedur pemilihan adalah dalam dewan, di lain-lain masyarakat melalui aklamasi, dan di lain-lain lagi melalui pemilihan.

## PERKEMBANGAN SEJARAH PEMILIHAN

Pemilihan untuk pertama kalinya mengambil tempat yang penting dalam negara-negara kota Yunani dalam abad ke-5 dan ke-6 Sebelum Masehi. Belum ada studi sistematis mengenai pemilihan dalam masyarakat-masyarakat yang independen dari tradisi Barat ini; memang, bekas-bekasnya ditemukan di lain-lain tempat, tetapi di lain-lain masyarakat pemilihan rupanya tidak memainkan peranan yang penting. Dalam pembahasan berikut ini diasumsikan bahwa prosedur-prosedur pemilihan bisa dipelajari secara historis dari sudut penyebaran (difusi) suatu pola sosial dari satu sumber tunggal dan modifikasi-modifikasinya dalam banyak macam situasi. Lebih lanjut diasumsikan bahwa prosedur-prosedur itu secara fungsional memenuhi kebutuhan-kebutuhan sosial umum tertentu, yang khususnya menonjol dalam masyarakat-masyarakat yang melek huruf, teknologis dan mobilitasnya tinggi; dan oleh sebab itu secara berkala muncul kembali, setelah mengalami kemunduran-kemunduran, dalam bentuk-bentuk baru di pojok-pojok baru masyarakat Barat. Akhirnya diasumsikan bahwa di mana prosedur-prosedur itu meme-

---

<sup>6</sup>*Ibid.*

nuhi kebutuhan-kebutuhan sosial, ia bisa dipertahankan sebagai bentuk-bentuk tetapi diisi dengan isi baru.

### Jaman Pahlawan Yunani

Syair-syair Homerus mengungkapkan keadaan masyarakat di mana pemerintahan dilakukan oleh raja-raja yang kedudukannya sangat berbeda dengan kedudukan "despot-despot Timur" peradaban lembah sungai dengan mana mereka menjalin hubungan. Bukti cerita-cerita mitologis dan epis sulit digunakan, tetapi mengisyaratkan suatu situasi yang secara kasar sejalan dengan kasus-kasus yang ditemukan dalam masyarakat-masyarakat Afrika yang mobil di mana raja, biarpun berasal dari silsilah kerajaan, muncul sebagai pemimpin melalui suatu proses yang bisa mencakup kompetisi, pemilihan oleh dewan, dan aklamasi oleh rakyat. Jelas pemimpin koalisi perang, Agamemnon, mencapai kedudukan terkemukanya di antara raja-raja lain melalui proses serupa itu. Analogi dapat ditarik dari cerita Tacitus mengenai bangsa Jerman dan dari dunia epis bangsa-bangsa Teuton, Skandinavia dan Icelandia.

### Demokrasi-demokrasi Yunani

Periode epis mobilitas suku-suku disusul periode pertanian petani yang diperlunak oleh kegiatan perdagangan yang meningkat dan emigrasi ke koloni-koloni di seberang laut. Dari situasi ini muncul persaingan antara bangsawan dan rakyat, yang mempengaruhi gagasan-gagasan dan praktek Yunani mengenai pranata-pranata politik hampir di mana-mana. Di mana persaingan ini intens, pemilihan-pemilihan Yunani mengambil bentuk-bentuk baru, melalui kemenangan total rakyat atau usaha-usaha kompromi.

Yang pertama-tama kita perhatikan bukanlah pemungutan suara mengenai tindakan-tindakan di majelis rakyat tetapi pilihan orang-orang untuk mengisi jabatan-jabatan kekuasaan. Dua hal penting secara umum. *Pertama*, dalam pemungutan suara mengenai usul-usul dalam majelis warga negara peraturannya rupanya ialah pemungutan suara individual dengan mengangkat tangan (*cheirotonein*). Juga digunakan pemungutan suara secara tertulis (dalam prosedur *ostrasisme* atau pengasingan) dan dengan krikil (*psephoi*). Kadang-kadang terdapat seorang pemimpin majelis yang menempati kedudukan informalnya berkat dukungan mayoritas yang cukup stabil (misalnya *Pericles*, *Cleon* dan *Demostenes*). Tetapi para pemegang jabatan-jabatan tertentu yang diakui secara legal (khususnya arkon dan jenderal) dipilih oleh konstituensi-konstituensi non-lokal yang dikenal sebagai suku-suku (*phulai*), yang menurut perkiraan dengan sengaja dibentuk untuk melintasi perbedaan-



perbedaan kepentingan di Atika. Jumlah pemilih dalam suku masing-masing banyak berbeda.

*Kedua*, asas pemilihan diterima dengan sedikit keengganan dalam teori demokrasi Athene; ia melanggar asas persamaan antara warga negara, dan berbahaya karena membuka jalan ke kekuasaan bagi orang-orang yang ambisius, atraktif dan terdidik dari keluarga-keluarga tua (misalnya Alcibiades) maupun orang-orang ambisius dari kalangan rakyat yang bersedia untuk mengabadikan kemenangan pemilihan mereka dengan kekerasan (pola umum tirani Yunani). Asas ortodoksnya ialah bahwa para warga negara harus memegang jabatan kekuasaan secara bergiliran dan urut-urutannya ditetapkan lewat undian; ini adalah praktek Dewan 500 dan komite-komite bulanan-nya, yang mempertahankan kontinuitas kekuasaan atas bisnis pemerintah, dan juga untuk seleksi juri (cara pemungutan suara untuk juri dilukiskan secara terinci oleh Aristoteles, *Politeia athenaion*, Bab 63-66). Pranata-pranata serupa adalah umum dalam awal praktek Inggris dan Amerika, dan giliran dalam jabatan masih cukup biasa dalam masyarakat-masyarakat sukarela yang kecil. Tetapi tiada diskusi modern mengenai kaitan antara asas giliran dalam jabatan dan asas pemilihan dengan pemungutan suara. Tetapi pantas dicatat, bahwa pada umumnya orang-orang Athene menggunakan pemungutan suara untuk pemilihan bagi jabatan-jabatan yang memerlukan keahlian khusus, seperti pimpinan militer, sedangkan di negara-negara Barat pemungutan suara kini digunakan untuk mengisi jabatan-jabatan perwakilan, untuk mana orang-orang Athene menggunakan undian; jabatan-jabatan yang memerlukan keahlian khusus ini umumnya diisi melalui pengangkatan dari kalangan yang ditentukan oleh kualifikasi-kualifikasi profesional tertentu.

## Republik Romawi

Bahkan di bawah republik rakyat Roma tidak pernah menerima asas "satu orang satu suara." Keputusan dalam perundang-undangan dan dalam pilihan pejabat-pejabat utama adalah melalui pluralitas "centuries" dan oleh pluralitas suku: dalam masing-masing konstituensi ini berlaku satu orang satu suara, tetapi satuan-satuan itu berbeda besarnya. Adalah penting secara taktis bahwa masing-masing mempunyai basis lokal, tetapi lokalitas tidak menentukan komposisi mereka.

## Gereja Abad Pertengahan

Tradisi pemilihan kuno dipertahankan dalam gereja dan bukan dalam negara. Ia berlangsung terus dalam Gereja Katolik, tetapi gereja-gereja nasional dan non-konformis juga mengembangkan penggunaan pemilihan

sebagai basis suatu klaim yang sah untuk memegang jabatan. (Adalah suatu keinsidensi menarik bahwa "pemilihan" dalam teologi Protestan mempunyai arti lain: arti pemberian rahmat spiritual kepada pilihan Tuhan.)

Tradisi yang paling kuno dan berlanjut adalah tradisi pemilihan pembesar (paus, uskup, dekan, prior dan sebagainya) oleh suatu dewan pemilih yang terdiri atas mereka yang mempunyai pangkat langsung di bawahnya. Sampai batas tertentu, prosedurnya adalah "deliberatif," dan menjurus pada suatu kesimpulan oleh "perasaan pertemuan." Tetapi juga terdapat peraturan-peraturan kuno yang kompleks mengenai prosedur pemungutan suara. Hak-hak pemilihan ini dipertahankan, secara kuat tetapi tidak selalu berhasil, terhadap usaha-usaha hirarkis dan sekuler untuk menggantinya dengan pengangkatan.

Terdapat suatu aliran bawah (hampir dengan nada Athene) yang menekankan hak-hak pilih banyak orang lawan sedikit orang. Dalam Gereja Presbyterian, umat akan mempertahankan kedudukan para sesepuh dalam menunjuk seorang pendeta sejauh kedudukan itu diancam oleh patron awam, tetapi menuntut hak untuk mengukuhkan atau menolak putusan para sesepuh. Para pembelot kadang-kadang menerima kekuasaan seorang pemimpin karismatis, tetapi sering cenderung untuk memperjuangkan persamaan kedaulatan semua orang beriman, yang bisa ditunjukkan dengan pemilihan atau giliran dalam jabatan.

## Feodalisme

Kedudukan kaisar, raja atau tuan feodal rupanya dibatasi oleh hukum dan kebiasaan dan sampai batas-batas tertentu juga dibatasi oleh persetujuan para vasalnya.

Hubungan antara raja dan tuan dan antara tuan dan orang biasa pada prinsipnya adalah hubungan persetujuan yang menghasilkan kewajiban timbal-balik yang mengikat. Si vasal memilih untuk menyampaikan sembah, tuannya memilih untuk menerimanya atau tidak. Situasi sosialnya sangat membatasi penerapan asas-asas persetujuan dan pemilihan dalam praktek; tetapi gagasan hak suksesi dalam jabatan yang mengikat muncul pelan-pelan, bersamaan dengan tumbuhnya gagasan milik pribadi yang bisa diwariskan.

Dalam prinsipnya, raja adalah merdeka sejauh ia bisa "hidup atas kakinya sendiri." Tetapi ini adalah suatu kemerdekaan terbatas dalam suatu periode perubahan yang cukup cepat, dan dalam banyak kasus batas-batasnya tidak jelas. Oleh sebab itu diperlukan konsultasi, mula-mula dengan suatu dewan feodal, kemudian dengan majelis yang "mewakili" orang-orang lain di samping vasal-vasal. Majelis-majelis ini menjadi dasar tradisi parlementer di



Eropa. Terkandung di dalamnya dua asas yang belum seluruhnya usang.

- a. perwakilan terpisah "estate" yang bisa tidak cukup banyak; misalnya lord-lord besar, ulama besar, lord-lord yang lebih kecil, ulama yang lebih rendah, burger dan petani;
- b. perwakilan komunitas-komunitas lokal tetapi bukan perorangan. Kasus klasiknya adalah Majelis Rendah (House of Commons) Inggris, yang didasarkan atas 2 wakil dari setiap daerah. Selain orang-orang besar kerajaan, "satuan-satuan yang diperhitungkan" dalam pemerintah adalah *shire* dan *burgh*, bukan perorangan. Pilihan wakil-wakil oleh komunitas-komunitas adalah soal masing-masing komunitas, dalam rangka hukum umum negara. Dengan demikian pemilihan-pemilihan menempatkan dirinya dalam pemerintah nasional tetapi tanpa penetapan prosedur pemilihan secara nasional.

### Abad ke-17 dan ke-18

Di kebanyakan negeri Eropa majelis-majelis "estates" digeser oleh kerajaan-kerajaan yang otokratis dan melakukan modernisasi. Untuk penyebarluasan pemilihan satu-satunya yang masih bertahan dan penting adalah Inggris (parlemen-parlemen Skotlandia dan Swedia bertahan tetapi tidak mempunyai pengaruh di lain-lain negara) dan dalam majelis-majelis kolonial menurut model Inggris. Dalam perjuangan survival, asas-asas dasar persetujuan, hak pilih dan perwakilan tertentu diciptakan; biarpun dalam praktek tidak pernah diterapkan secara lengkap, asas-asas ini diakui sebagai landasan ideologi suatu sistem pemilihan demokratis. Pernyataan-pernyataan klasiknya dikeluarkan oleh pemimpin-pemimpin rakyat Inggris pada tahun 1640-an dan 1650-an: bahasa mereka mengingatkan kita pada jemaat-jemaat non-konformis dan demokrasi Athene. Secara singkat asasnya ialah bahwa semua pemerintah mendapat kekuasaan mereka berkat persetujuan rakyat yang diperintah dan bahwa dalam banyak masyarakat persetujuan itu bisa dinyatakan oleh wakil-wakil yang dipilih secara bebas atas dasar hak pilih dewasa yang universal.

Asasnya mudah dikembangkan dalam bentuk kelembagaan, misalnya melalui perluasan hak pilih, penyamaan konstituensi-konstituensi, perwakilan proporsional, penghapusan intimidasi dan korupsi, dan sebagainya. Pengembangan ini pada gilirannya menjurus pada situasi-situasi politik yang melukiskan ketidakjelasan dalam asas itu; misalnya sehubungan dengan hubungan antara yang dipilih dan yang memilih, adakah perbedaan antara seorang "wakil" dan seorang "delegat."<sup>7</sup>

<sup>7</sup>Lihat Alfred de Grazia, "Representation: Theory," dalam *International Encyclopaedia of the Social Sciences*, Jilid 13, hal. 461-465:

### Partai-partai dalam pemilihan

Yang jauh paling penting dari masalah-masalah baru ini adalah partai-partai sebagai perantara antara pemilih dan majelis. Pengakuan jelas situasi ini untuk pertama kalinya terjadi dalam pemilihan presiden Amerika, tetapi dengan cepat menjadi perluasan hak pilih di negara-negara besar abad ke-19. Bagian seperempat terakhir abad itu partai-partai dan pemilihan menjadi interdependen. Partai-partai pemilihan bukan terbatas pada politik nasional; serikat-serikat buruh dan koperasi-koperasi besar merupakan contoh yang jelas. Tetapi pemilihan nasional sejak itu hanya dapat dimengerti dari sudut partai-partai; asas-asas tradisionalnya menuntut pemeriksaan prosedur dalam partai-partai karena partai-partai ini menguasai tahap pertama pemilihan nasional.<sup>8</sup>

### Demokrasi Plebisit dan Pemilihan "Tidak Bebas"

Menonjolnya partai-partai mendatangkan suatu perubahan dalam watak pemilihan nasional, bahkan di negara-negara di mana prosedur pemilihan secara terus-menerus digunakan pada tingkat sub-nasional. Pilihan seorang untuk memegang jabatan sebagai seorang anggota majelis digeser oleh suatu pemungutan suara nasional antara berbagai paket yang terdiri atas kepemimpinan, partai dan program. Pemilihan adalah suatu pilihan pemerintah atau rezim, dan prosedur pemungutan suara biasanya "menanggung tekanan-tekanan baru." Dalam demokrasi-demokrasi yang stabil tekanan-tekanan itu diperlunak karena terdapat pengertian mengenai perbedaan antara struktur pemerintah (pemerintah) dan pemerintah yang berkuasa (rezim), dan yang pertama tidak dipersoalkan oleh para pemilih. Tetapi di mana tidak ada perbedaan itu tekanan-tekanannya bisa terlalu besar untuk ditanggung oleh sistem prosedural pilihannya, dan unsur pilihan disingkirkan (atau sangat dikurangi) dengan berbagai mekanisme. Yang paling tua adalah demokrasi plebisiter, yang berasal dari jaman Napoleon I, dan pelaksanaan pengaruh atas pemilihan oleh pejabat-pejabat pemerintah yang berkuasa, tanpa pelanggaran legalitas secara jelas. Kegilaan atas kecenderungan ini tampak dalam pemilihan seperti terjadi di Jerman Timur di mana dicatat 99,9% suara untuk pemerintah yang berkuasa. Hanya penipuan atau tekanan atau keduanya yang bisa mendatangkan hasil serupa itu. Tetapi kenyataan bahwa pemerintah merasa perlunya pemilihan rupanya mengungkapkan sangat kuatnya tradisi bahwa pemilihan memberikan legitimasi.<sup>9</sup>

<sup>8</sup>Lihat Joseph A. Schlesinger, "Parties, Political: Party Units," dalam *International Encyclopaedia of the Social Sciences*, Jilid 11, hal. 428-435.

<sup>9</sup>Lihat Giovanni Sartori, "Democracy," dalam *International Encyclopaedia of the Social Sciences*, Jilid 4, hal. 112-120.



## FUNGSI-FUNGSI PEMILIHAN

Ikhtisar sejarah ini menunjukkan bahwa penggunaan prosedur pemilihan adalah sebagai suatu sarana legitimasi penunjukan seorang untuk suatu jabatan kekuasaan yang persisten dan dapat disesuaikan. Bisa dikatakan bahwa prosedur pemilihan secara fungsional adalah analog dengan prosedur dalam upacara perkawinan: "Apakah anda menerima pria (atau wanita) ini sebagai suami (atau istri) anda yang sah?" "Saya."<sup>10</sup> Saat "Saya" diucapkan secara psikologis bukanlah saat pilihan atau keputusan -- itu terjadi lebih dahulu; ia adalah saat preferensi individual menjadi suatu komitmen sosial. Kata-kata dan tindakan-tindakannya adalah "performatif"; kalau diucapkan dan dilakukan secara tepat, semuanya itu menghasilkan suatu hubungan sosial baru yang mengikat.

Tindakan-tindakan serupa itu dikaitkan dengan upacara yang melandasi multi hubungan yang mengikat mereka dengan suatu sistem kompleks perilaku dan keyakinan. Untuk meneruskan analoginya dengan upacara perkawinan, bisa ada upacara yang berlebihan di samping upacara yang sederhana -- tetapi bahkan dalam perkawinan di catatan sipil dalam suatu masyarakat sekuler yang maju terdapat unsur-unsur upacara tertentu. Hal yang sama terdapat dalam upacara pemilihan -- misalnya pemilihan seorang paus dan pemilihan seorang direktur suatu perusahaan industri; tetapi dalam kedua kasus itu ada suatu prosedur yang mempunyai akibat yang mengikat kalau dianut secara tepat.

Dengan demikian orang bisa menamakan pemilihan pada umumnya sebagai suatu "upacara pilihan"; watak mengikat pemilihan itu berasal dari partisipasi seorang sebagai pemilih dalam suatu tindakan sosial, dan kekuasaan sah secara demikian diserahkan kepada orang yang dipilih. Tetapi generalisasi serupa itu hanya sedikit mengatakan tentang kedudukan pemilihan dalam suatu masyarakat tertentu.

Orang-orang mengalami bermacam-macam pemilihan untuk menduduki berbagai jabatan di berbagai masyarakat. Sketsa sejarah di atas itu hanya mencatat sedikit kasus, tetapi boleh jadi cukup untuk menunjukkan bahwa adalah gegabah berbicara mengenai satu-satunya fungsi pemilihan. Ini bisa dilukiskan oleh kasus Inggris. Suatu pemilihan umum Inggris memilih suatu partai yang berkuasa dan secara demikian suatu pemerintah. Tetapi (di satu pihak) pemerintah itu, biarpun berkuasa, tidak memiliki monopoli kekuasaan sah dalam sistem politiknya. Kekuasaan ini dibagi dengan lainnya -- mereka yang mempunyai kualifikasi profesional berkat pendidikan dan pengalaman, pemimpin-pemimpin kepentingan-kepentingan yang diorganisasi, mereka yang mempunyai bermacam-macam milik dan seterusnya. Di lain pihak sistem

---

<sup>10</sup>Lihat John L. Austin, *loc. cit.*

pemilihan itu melayani banyak fungsi lain di samping memilih suatu pemerintahan; organisasi partai yang didasarkan atasnya berfungsi sebagai suatu pasar dan pemadu kepentingan, suatu tangga bagi karier politik pejabat-pejabat nasional maupun lokal, suatu forum diskusi nasional dan seterusnya. Tetapi adalah salah untuk langsung mengasumsikan bahwa fungsi-fungsi yang sama dilayani oleh pemilihan di Athene kuno atau dalam gereja Abad Pertengahan atau bahkan dalam masyarakat-masyarakat industri lain dewasa ini.

Argumen mengenai bobot berbagai sistem pemilihan umumnya didasarkan atas penilaian efisiensinya sehubungan dengan satu atau lebih banyak fungsinya yang mungkin. Literatur politik Inggris abad ke-19 dan ke-20 memuat sejumlah besar argumen serupa itu; dan ini ditambah dalam proses dekolonisasi karena pemilihan bebas dianggap sebagai suatu langkah yang perlu untuk menuju kemerdekaan di kebanyakan negeri jajahan Inggris. Dengan demikian proses itu merupakan tempat ujian bagi teori-teori mengenai sifat argumen politik, dan khususnya mengenai hubungan antara ideologi dan rasionalitas di satu pihak dan kepentingan diri di lain pihak.

A.H. Borch (1964) menunjukkan bagaimana debat kontemporer mengenai pemilihan di Inggris menarik argumen-argumen dari berbagai tahap sejarah, suatu ramuan yang bisa dibenarkan secara logis hanya kalau orang mengasumsikan bahwa pemilihan di Inggris melayani banyak fungsi yang tidak mesti dapat dipadukan satu sama lain.<sup>11</sup> Kalau orang harus mendasarkan pembelaan pemilihan atas satu dalil tunggal, itu adalah jelas dalil Revolusi Puritan: "Tiada hukum yang dalam keketatan dan kekuatan keadilan mengikat seorang pun yang sekalipun dibuat oleh mereka yang disetujuinya." Dalil-dalil yang sejalan dapat diketemukan di banyak kebudayaan politik lainnya. Doktrin atau ideologi itu adalah salah satu kekuatan yang besar dan berlanjut; tetapi ia tetap kosong sampai diungkapkan dalam pranata-pranata dan kepentingan-kepentingan, dan kesederhanaannya kemudian ditutupi dan dipersulit oleh argumen-argumen yang diambil dari lain-lain aliran doktrin politik.

Belum pernah ada studi umum mengenai pemilihan sebagai suatu unsur dalam legitimasi kekuasaan. Studi semacam itu akan membawa kesulitan-kesulitan besar. Bisa diduga dengan aman bahwa di mana pemilihan merupakan suatu unsur dalam menentukan kekuasaan dalam masyarakat-masyarakat yang lebih sederhana ia terjalin dengan lain-lain faktor seperti senioritas, silsilah dan kenaikan pribadi. Mengisolasi satu faktor akan memalsukan situasi. Dalam masyarakat-masyarakat yang kompleks pemilihan tampak dalam banyak konteks yang berbeda-beda, privat maupun umum, dan prosedur pemilihan sering bertahan sebagai suatu upacara biarpun unsur pilihan tiada;

<sup>11</sup>Lihat Anthony H. Birch, *Representative and Responsible Government* (Cambridge University Press, 1964).



sehingga sulit, mungkin tidak bijaksana, untuk memandang bentuk-bentuk prosedur pemilihan sebagai suatu petunjuk untuk mengupas kompleksitas suatu struktur politik yang modern.

Namun akan bernilai kalau bisa diadakan studi-studi perintis mengenai tempat pemilihan dalam satu atau dua kasus masyarakat-masyarakat yang sederhana maupun kompleks. Baru sedikit studi dilakukan mengenai legitimasi kekuasaan dalam masyarakat-masyarakat kontemporer; kemungkinan besar peranan yang dimainkan pemilihan adalah relatif kecil bahkan dalam demokrasi-demokrasi yang sudah mapan, kalau pemilihan dibahas secara terpisah sebagai suatu faktor tunggal. Suatu usaha untuk mengisolasi faktor ini dengan demikian bisa macet, tetapi hampir pasti akan mempertajam persepsi kita mengenai masalahnya yang maha penting dalam ilmu politik dan kini dapat dicapai dengan penelitian empiris.

# Perwakilan di Bidang Kenegaraan\*

Padmo WAHJONO

Manusia adalah insan yang hidup berkelompok. Dalam berkelompok, manusia dapat meningkatkan dan melestarikan kehidupannya. Namun sekalipun manusia ditakdirkan sama, ternyata tidak semuanya memanfaatkan kesamaannya.

Perkembangan kemampuan manusia dan keterbatasannya, justru menimbulkan pengkhususan-pengkhususan pada manusia yang berkelompok tersebut. Pengkhususan atau spesialisasi mencerminkan pelaksanaan tugas yang diwakilkan pada orang lain berdasarkan suatu pembagian kerja atau pembagian peran. Muncul pandai emas, pandai besi, juru masak, tukang kayu, ahli pikir, ahli nجوم dan seterusnya. Dengan perkataan lain seseorang mewakilkan pembentukan perhiasan kepada pandai emas, pembuatan makanan kepada juru masak, penyelesaian masalah-masalah pada ahli pikir dan seterusnya, bahkan di dalam zaman modern ini berhias-diri dan mandi pun diwakilkan.

Demikian pula dalam hal berkelompok yang di Indonesia didalilkan dalam berbangsa, bermasyarakat dan bernegara, maka pengurusannya pun diwakilkan atau dipercayakan pada orang lain karena seseorang memiliki keterbatasan, sehingga tidak mampu melaksanakannya sendiri. Juga dalam hal spiritual untuk hal-hal tertentu. Muncul pemuka-pemuka dalam berbangsa, pemuka dalam bermasyarakat serta pemuka dalam bernegara, baik yang formal maupun yang informal apabila perwakilan ini kita serahkan kepada seseorang.

---

\*Tulisan ini pernah dimuat di harian *Suara Karya*, 6 dan 7 Januari 1987. Prof. Padmo Wahjono SH adalah Deputy Bidang Pengkajian dan Pengembangan BP-7 Pusat; Mahaguru Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia.



## RAGAM PERWAKILAN

Apabila kita percayakan kepada suatu kelompok (tertentu) maka muncullah lembaga-lembaga perwakilan.

Jelaslah bahwa mewakilkan kepada orang lain atau mempercayakan kepada orang lain landasan utamanya ialah kepercayaan akan kemampuan orang lain dalam hal tertentu berimbangan maupun tidak berimbangan, dan bukan semata-mata karena ketidakmampuan seseorang.

Sejarah manusia dalam bernegara menunjukkan beragamnya perwakilan di bidang kenegaraan. Contoh yang klasik dapat kita lihat misalnya adanya satu penalaran bahwa atas Rakhmat Tuhan Yang Mahaesa maka penyelenggaraan suatu negara dipercayakan kepada suatu dinasti, yang semula memang didasarkan pada suatu keluarga (biologis) dan yang pada perkembangan kemudian dapat berbentuk elite-politik.

Dengan adanya ekses daripada terpusatnya perwakilan pada suatu dinasti, maka berdasarkan cara pandang bahwa bernegara adalah untuk kepentingan rakyat tumbuhlah ide bahwa perwakilan di bidang kenegaraan dijalurkan sesuai bidang-bidang penyelenggaraan negara. Teori yang terkenal dalam hal ini ialah trias politika, di mana rakyat mewakilkan tiga kewenangan kenegaraan kepada tiga lembaga yang terpisah satu sama lainnya dan sederajat. Suatu ide yang tumbuh di Eropa Barat dan sampai sekarang masih "diagungkan" dalam kegiatan bernegara, dengan beberapa variasi. Pemikiran perwakilan di bidang kenegaraan yang terkotak ke dalam tiga bidang penyelenggaraan negara ini, masih dominan dalam beberapa negara, sekalipun negara yang bersangkutan mungkin sudah menganut sistem perwakilan di bidang kenegaraan yang berbeda.

Pada negara yang berdasarkan hukum dan bukan kekuasaan semata-mata (*rechtsstaat*) asumsinya kekuasaan tertinggi daripada rakyat (kedaulatan) diwakilkan kepada pembentuk hukum (tertinggi) atau pemegang kekuasaan legislatif. Muncullah dengan demikian gagasan bahwa perwakilan di bidang kenegaraan dikaitkan dengan kewenangan atau kekuasaan tertinggi di suatu negara (kedaulatan). Jadi kedaulatan diwakilkan oleh rakyat pada suatu lembaga, dalam pelaksanaannya.

Pada negara dengan sistem parlementer, mengingat pada umumnya kekuasaan legislatif (tertingginya) berada pada pemerintah dan parlemen maka kedaulatan dipegang atau diwakilkan kepada pemerintah dan parlemen. Sedangkan pemerintahnya "bersumber" pada sebagian besar suara yang ada di parlemen tersebut. Ini membentuk suatu ragam perwakilan di bidang kenegaraan tersendiri di samping pola trias politika yang di beberapa negara masih dapat kita anggap "murni."

Apabila lembaga-lembaga formal tersebut merupakan wadah daripada perwakilan di bidang kenegaraan, maka kelompok di masyarakat yang menggerakkan (mengisi) lembaga tersebut mewakili kelompok masyarakat lainnya. Dengan demikian "dikukuhkanlah" organisasi kekuatan sosial politik atau organisasi kemasyarakatan dalam arti luas sebagai (per) wakil (an) yang menyelenggarakan kegiatan kenegaraan bagi rakyat. Keadaan "perwakilan" ini kemudian dapat secara langsung diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan tersendiri atau secara tidak langsung tertuang di dalam peraturan tentang pembentukan lembaga perwakilan tersebut.

Secara ringkas, sejarah bernegara membuktikan bahwa dalam era demokrasi modern ini maka rakyat mewakilkan kepada organisasi kekuatan sosial politik hal penyelenggaraan negara.

## SARANA DEMOKRASI

Pada zaman modern sekarang ini secara luas sudah diterima sebagai pendapat umum, bahwa perwakilan adalah suatu sarana demokrasi. Namun hal ini tidak sepenuhnya benar oleh karena itu seringkali disebut mithos abad ke-19. Hal ini akan semakin jelas apabila kita lihat sejarah tumbuhnya lembaga perwakilan di bidang kenegaraan.

Sebagai faham umum juga sudah diterima bahwa demokrasi purba (seperti di Yunani) adalah demokrasi langsung sehingga dapat kita katakan tidak ada lembaga perwakilan, sekalipun hal ini pun dapat kita katakan, tidak sepenuhnya benar. Karena dengan pangkal-tolak pemikiran seperti telah diuraikan maka pada hakikatnya para penyelenggara negara pada zaman Yunani tersebut pun sudah mencerminkan perwakilan. Yang benar ialah bahwa perwakilan rakyat dalam bentuk parlemen seperti sekarang tidaklah ada.

Di dalam sejarah bernegara justru ternyata bahwa parlemen tumbuh dalam sistem feodal, di mana "tuan-tanah" untuk dapat mengelola tanahnya dengan baik memanggil para penyewa tanahnya untuk memberikan sumbangan wajib (upeti) yang dapat kita anggap anggaran pendapatan pada waktu itu. Dengan demikian jelas bahwa lembaga perwakilan rakyat timbul pada zaman feodal dan tugas utamanya ialah masalah Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

Di dalam zaman demokrasi lembaga perwakilan diadopsi sebagai lembaga demokrasi dengan akibat tumbuhnya beberapa permasalahan dasar.

Dua permasalahan utama ialah apa yang akan dijadikan dasar dalam pembentukannya dan bagaimana hubungan antara si wakil dan yang diwakili. Di dalam hal pembentukannya, permasalahannya ialah apakah wilayah (tanah) tetap menjadi penentu perwakilan seperti pada zaman feodal ataukah semata-



mata diserahkan kepada perwakilan golongan yang telah mengkhususkan diri dalam penyelenggaraan kenegaraan? Salah satu jalan keluar dari permasalahan ini ialah bahwa yang mewakili rakyat ialah orang yang "berada" (mungkin karena memiliki tanah) dan orang yang berilmu/berpikir, karena telah mengkhususkan diri dalam soal kenegaraan.

Konsepsi orang yang berada dan berilmu (*menschen von Besitz und Bildung* atau *man of property and principle*) pada permulaan Revolusi Perancis dikenal dengan nama golongan borjuis. Golongan agama tidak mewakili rakyat karena masalahnya dianggap sekuler dan golongan rakyat dianggap tidak pantas mewakili dirinya karena tidak memiliki cukup fasilitas dan terbatas kemampuannya. Pada zaman modern problematik ini menjelma dalam permasalahan pendapatan/imbalance wakil rakyat dan profesionalisme.

Di dalam hubungannya antara si wakil dan yang diwakili jelas pemilikan atau penguasaan atas tanah tidak dapat dijadikan dasar seperti yang kita kenal pada zaman feodal. Salah satu jalan keluarnya ialah pemberian mandat yang tegas atau mandat imperatif pada si wakil oleh yang diwakili, di mana si wakil "dikontrol/dibatasi" secara berkesinambungan oleh yang diwakili. Dalam konstruksi ini untuk hal-hal yang tidak dimandatkan, si wakil tidak berhak untuk membicarakannya di lembaga perwakilan. Pola yang tampaknya sangat demokratis ini di masa permulaan Revolusi Perancis lama-kelamaan dirasa mempersempit ruang gerak si wakil dan kadang-kadang "memandulkan" lembaga perwakilan. Muncul ide mandat bebas di mana sebagai putra terbaik bangsa, si wakil bebas menerjemahkan aspirasi yang diwakilinya.

Pada zaman sekarang mandat bebas tidak dapat kita artikan sebebas-bebasnya, namun menuntut suatu ketrampilan untuk menyadap dan mengkristalisasikan aspirasi rakyat, serta menjadikannya isi daripada kegiatan kenegaraan. Ketrampilan mana tidak saja dituntut pada si wakil namun juga pada golongan di mana si wakil tergolong di dalamnya yaitu organisasi kekuatan sosial politik.

## PERWAKILAN DI INDONESIA

Pola dasar perwakilan di bidang kenegaraan di Indonesia, dituangkan di dalam Undang-Undang Dasar 1945. Sebagai langkah pertama bangsa Indonesia mewakilkan pelaksanaan kekuasaan tertinggi di dalam bernegara atau "kedaulatan" kepada suatu *lembaga permusyawaratan*, yang terjelma menjadi Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Di dalam perumusannya jelas bahwa kedaulatan (tetap) di tangan rakyat hanya dalam pelaksanaannya diwakilkan secara sepenuhnya dan tidak berbagi, kepada lembaga permusyawaratan. Berdasarkan pola demikian kita dapat beranggapan bahwa dalam hal tertentu maka kata akhir tetap pada

rakyat misalnya pada referendum (*ultra democratic device*). Sehingga tidak ada penyerahan kekuasaan tertinggi rakyat kepada lembaga perwakilan (*pac-tum subjectionis*) atau penyedotan/pengambilalihan (*usurpatie-absorptie*) kekuasaan tertinggi tersebut seperti pada sistem diktator.

Langkah selanjutnya ialah adanya *lembaga perwakilan rakyat*, yang merupakan bagian daripada lembaga permusyawaratan. Lembaga perwakilan ini terjelma dalam Dewan Perwakilan Rakyat dan bersama-sama dengan wakil rakyat dalam penyelenggaraan negara di bidang pemerintahan yang disebut Mandataris, merupakan kekuasaan legislatif.

Pengisian lembaga perwakilan dilakukan oleh atau diwakilkan kepada organisasi kekuatan sosial politik berdasarkan undang-undang sedangkan pada tingkat lembaga permusyawaratan ditambah utusan daerah dan utusan golongan yang merupakan organisasi kemasyarakatan.

Dalam hal wakil rakyat untuk penyelenggaraan negara di bidang pemerintahan atau kekuasaan eksekutif, tampak kekhasan pola Indonesia. Wakil di bidang ini yang ditetapkan oleh lembaga permusyawaratan disebut Mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat yang sekaligus adalah Kepala Negara. Namun Kepala Negara tunduk pada wakil rakyat, pelaksana kekuasaan tertinggi di dalam negara yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat, sedangkan Ketua Majelis Permusyawaratan Rakyat bukanlah Kepala Negara. Secara ideal dapat kita katakan inilah sistem *check and balance* Indonesia dalam sistem bernegaranya, yang mencerminkan pola kekeluargaan atau integralistik Indonesia.

Setelah ditetapkan wakil rakyat untuk penyelenggaraan negara di bidang pemerintahan yang disebut Mandataris tersebut maka menyusul:

- wakil rakyat untuk penyelenggaraan kehidupan negara di bidang kekuasaan kehakiman yang berpuncak pada Mahkamah Agung dan merupakan suatu kekuasaan yang bebas dari pengaruh kekuasaan pemerintah, dan juga bukan suatu kekuasaan kehakiman yang dipegang langsung oleh rakyat sendiri dalam pola peradilan dengan sistem juri;
- wakil rakyat untuk bidang kepenasihatn negara yang terjelma pada Dewan Pertimbangan Agung;
- wakil rakyat untuk penyelenggaraan negara di bidang pemeriksaan keuangan negara yang terjelma pada Badan Pemeriksa Keuangan dan seterusnya.

Dengan orientasi bahwa lembaga-lembaga tersebut adalah suatu perwakilan di bidang kenegaraan maka dapat ditanamkan suatu kesadaran bahwa pelaksanaan kegiatan lembaga-lembaga tersebut adalah atas nama dan untuk kepentingan rakyat. Seeara sempit atau yang lazim dianggap lembaga perwakilan di bidang kenegaraan ialah lembaga permusyawaratan dan lembaga perwakilan baik di pusat maupun di daerah, sekalipun yang di daerah pada saat sekarang masih dalam rumusan sebagai aparat pemerintah di daerah, yang



secara tepat seharusnya aparat penyelenggaraan negara di bidang perwakilan di daerah.

## LEMBAGA PENDUKUNG PERWAKILAN

Dari apa yang telah diuraikan jelas bahwa bangsa Indonesia tidak menginginkan wakil rakyat yang berpangkal pada dinasti atau elite, juga tidak berpangkal pada pemilikan atas tanah, atau wakil yang sekedar mencerminkan *man of principle and property*, juga bukan wakil yang semata-mata berdasarkan mandat imperatif sempit atau bebas tanpa tanggungjawab.

Rumusan langsung, umum, bebas dan rahasia dalam pembentukan lembaga perwakilan dan keharusan berasaskan Pancasila bagi organisasi kekuatan sosial politik dan organisasi kemasyarakatan lainnya, yang akan mewakili rakyat dalam penyelenggaraan kehidupan negara mempersyaratkan wakil rakyat dan organisasinya untuk trampil dalam menyadap dan mengkristalisasikan aspirasi rakyat dan menjelmakannya sebagai isi daripada kegiatan-kegiatan kenegaraan.

Konsepsi-konsepsi lama sebagai yang telah diuraikan jelas tidak memadai untuk menyukkseskan perwakilan di bidang kenegaraan di Indonesia. Untuk ini diperlukan suatu lembaga pendukung yang dapat membekali ketrampilan perwakilan tersebut. Dalam hal ini kita tidak dapat mengatakan harus ada suatu pendidikan formal (sekolah) khusus untuk membekali ketrampilan tersebut. Putra-putra bangsa yang terbaik dan terkemuka sebagaimana tercermin pada seseorang yang mengemban tugas perwakilan di bidang kenegaraan tidak perlu "digurui" lagi.

Pembekalan harus diberikan oleh suatu lembaga pemikir yang berada di lingkungan organisasi kekuatan sosial politik itu sendiri di samping bagian daripada organisasi yang mengusahakan kelestarian organisasi tersebut, yang pada umumnya telah ada pada saat sekarang.

Dengan demikian sudah waktunya dibudayakan dalam kehidupan bernegara adanya lembaga pemikir yang mendukung organisasi kekuatan sosial politik dan organisasi kemasyarakatan lainnya agar trampil melaksanakan tugasnya sebagai wakil rakyat berdasarkan falsafah dasar negara sebagai tolok-ukur. Lembaga pemikir inilah pada hakikatnya yang akan mencerdaskan kehidupan bangsa khususnya dalam kehidupan penyelenggaraan negara. Dengan perkataan lain lembaga pemikir inilah yang mendorong realisasi hasrat bangsa Indonesia untuk membangun negara yang bersifat demokratis dan yang hendak menyelenggarakan keadilan sosial dan perikemanusiaan. Lembaga pemikir ini yang akan memberikan pendidikan tentang berbangsa, bermasyarakat dan bernegara di Indonesia atau pendidikan tentang demokrasi di Indonesia, kepada masyarakat.

# Beberapa Kebiasaan Ketatanegaraan dan Persoalannya

BABARI\*

## PENGANTAR

Orde Baru lahir sebagai koreksi terhadap penyimpangan dan penyelewengan pelaksanaan UUD 1945 dan Pancasila. Oleh karena itu sejak awal pemerintahannya, Orde Baru bertekad melaksanakan ketentuan-ketentuan UUD 1945 secara murni dan konsekuen dan menjabarkan nilai-nilai Pancasila secara operasional sehingga dapat menjadi pedoman sikap dan perilaku bagi para penyelenggara negara dan seluruh lapisan masyarakat warga negara bangsa Indonesia. Upaya untuk mewujudkan tekadnya itu dimulai dengan membubarkan Partai Komunis Indonesia bersama dengan Ormas-ormas pendukungnya dan menyatakannya sebagai partai terlarang di seluruh wilayah tanah air Indonesia. Tentu tindakan ini membawa akibat seperti antara lain pembersihan aparatur pemerintahan negara (eksekutif), legislatif, yudikatif; dan di dalam tubuh angkatan bersenjata kita. Di samping itu juga ditata kembali kehidupan ketatanegaraan sesuai dengan prinsip negara hukum. Hal ini terlihat pada Ketetapan No. XX/MPRS/1966, tentang Memorandum DPRGR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia.<sup>1</sup>

Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) melalui ketetapan ini menegaskan kembali bahwa "sebelum MPR hasil pemilihan umum terbentuk maka MPRS berkedudukan dan berfungsi seperti MPR yang dimaksud dalam UUD 1945." Penegasan ini mendudukkan kembali Presiden pada kedudukan yang sebenarnya menurut UUD 1945. Dengan demikian Presiden

\*Staf CSIS

<sup>1</sup>Ketetapan No. V/MPR/1973 tentang peninjauan produk-produk yang berupa ketetapan-ketetapan MPRS-RI, Pasal 3 dinyatakan tetap berlaku dan perlu disempurnakan Ketetapan MPRS, termasuk Tap. No. XX/MPRS/1966.



berada di bawah MPR dan bertanggung jawab kepadanya. Selanjutnya semua lembaga tingginya selain presiden seperti DPR, DPA, BPK, dan MA juga ditempatkan kembali sesuai dengan kedudukan, fungsi, dan aturan permainan seperti yang tercantum di dalam UUD 1945. Penyelenggaraan pemilihan umum juga dicanangkan oleh MPRS waktu itu.

Semua itu merupakan petunjuk bahwa pemerintahan Orde Baru ingin membangun suatu sistem pemerintahan yang fungsional dan berorientasi kepada upaya meningkatkan kesejahteraan hidup masyarakat warga negara bangsa Indonesia seutuhnya. Sistem pemerintahan yang disahkan oleh pemegang kedaulatan rakyat tertinggi yang merupakan wakil-wakil rakyat terpilih dalam pemilihan umum. Sistem pemerintahan akan menunjukkan tentang bagaimana pembagian kekuasaan serta hubungan antara lembaga-lembaga negara yang menjalankan kekuasaan itu guna mencapai cita-cita dan tujuan negara bangsa.

Menurut UUD 1945, sistem pemerintahan di negara kita adalah sistem pemerintahan presidential. Dalam sistem ini presiden selain sebagai kepala negara juga sekaligus menjadi kepala pemerintahan. Ia memimpin langsung jalannya pemerintahan negara. Sebagai kepala pemerintahan presiden bertanggung jawab kepada MPR dan bukan kepada DPR. Hal ini tidak berarti bahwa kekuasaan presiden sebagai kepala pemerintahan negara benar-benar terlepas dari DPR. Mereka akan bekerja sama dalam proses penyusunan dan penetapan UU terutama UU tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. DPR juga mengawasi jalannya pemerintahan. Semua itu tercantum dalam UUD 1945 sebagai hukum dasar tertulis.

Mengingat bahwa negara kita adalah negara hukum dalam arti yang luas maka di samping hukum dasar tertulis (UUD 1945) kita juga mengenal kebiasaan ketatanegaraan (*conventio*) sebagai sumber hukum tidak tertulis. Kebiasaan ketatanegaraan merupakan praktek dalam kehidupan ketatanegaraan yang dilakukan secara terus-menerus sehingga ia diterima, dituruti, dan ditaati oleh seluruh warga negara dalam praktek kehidupan ketatanegaraan. Kebiasaan ketatanegaraan yang saat ini dilaksanakan oleh pemerintah dan diterima oleh seluruh lapisan masyarakat Indonesia antara lain: (1) Pidato Kenegaraan setiap tanggal 16 Agustus di depan Sidang Paripurna DPR. Sebelumnya pidato kenegaraan biasanya disampaikan oleh presiden di halaman Istana Negara pada tanggal 17 Agustus; (2) menyampaikan keterangan pemerintah tentang RAPBN oleh presiden kepada DPR setiap minggu pertama bulan Januari. Kemudian DPR membahasnya dalam waktu yang relatif singkat dan mensahkannya menjadi UU tentang APBN pada akhir bulan Februari atau paling lambat minggu pertama bulan Maret. APBN ini mulai dilaksanakan oleh pemerintah tanggal 1 April; (3) menyelenggarakan pemilihan umum setiap lima tahun; (4) menyelenggarakan Sidang Umum MPR; dan (5) melaksanakan pembangunan nasional lima tahunan secara bertahap.



Tulisan ini mencoba menguraikan lebih lanjut tentang kebiasaan ketatanegaraan butir 3, 4 dan 5 dan sekaligus mengangkat persoalan-persoalan yang terkandung di dalamnya. Maksudnya agar persoalan itu dapat menjadi perhatian kita bersama sebagai warga negara bangsa Indonesia. Persoalan ini menuntut pemecahan dari kita sehingga gerak kehidupan negara bangsa Indonesia menuju masa depan semakin selaras dengan ketentuan-ketentuan UUD 1945 dengan kebiasaan-kebiasaan ketatanegaraan. Keduanya tentu akan saling melengkapi dan bergerak bersama menuju tercapainya cita-cita negara bangsa kita.

## PEMILIHAN UMUM

Penyelenggaraan pemilihan umum setiap lima tahun telah merupakan satu konsensus nasional. Hal itu terlihat pada kebijaksanaan MPR sebagai pemegang kedaulatan rakyat tertinggi yang menetapkan dalam salah satu Ketetapan MPR dalam Sidang Umumnya bahwa pemilihan umum paling lambat akan diselenggarakan lima tahun setelah Sidang Umum itu. Penetapan masa lima tahun ini berdasarkan pada Penjelasan Pasal 3 UUD 1945 yang menetapkan bahwa "sekali dalam 5 tahun Majelis memperhatikan segala yang terjadi dan segala aliran-aliran pada waktu itu dan menentukan haluan-haluan apa yang hendaknya dipakai untuk di kemudian hari." Di samping itu juga dimaksudkan untuk menyesuaikan dengan ketetapan, yaitu "Majelis bersidang sedikit-dikitnya 5 tahun sekali," dan masa jabatan presiden juga 5 tahun.

Berpedoman pada ketentuan-ketentuan itu maka pemerintahan Orde Baru yang bertekad melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen telah menyelenggarakan pemilihan umum setiap 5 tahun, yaitu tahun: 1971, 1977, 1982 dan 23 April 1987 serta harapan kita agar MPR hasil pemilihan umum ini akan menetapkan bahwa pemilihan umum berikutnya akan diselenggarakan paling lambat pada tahun 1992. Tentu penyelenggaraan pemilihan umum akan tetap berada di dalam tanggung jawab pemerintah. Sedangkan organisasi kekuatan sosial politik tetap menjadi kontestan peserta pemilihan umum. Merekalah yang mengajukan para calon anggota MPR/DPR/DPRD I/DPRD II. Mengingat bahwa organisasi kekuatan sosial politik adalah organisasi kader maka seharusnya para calon anggota MPR/DPR/DPRD I/DPRD II yang diajukannya merupakan kader yang terbaik. Artinya mengetahui, mengerti, dan mampu menjalankan fungsinya sebagai anggota lembaga perwakilan rakyat.

Organisasi politik peserta pemilihan umum menghadapi Pemilihan Umum tahun 1987 ini dengan sikap yang berbeda dari pemilihan umum terdahulu. Memasuki pemilihan umum ini semua organisasi politik telah menerima dan menetapkan Pancasila sebagai satu-satunya asas organisasinya. Dengan



demikian di antara sesama organisasi politik tidak terdapat lagi perbedaan asas/dasar/ideologinya. Perbedaan yang ada di antara organisasi politik peserta pemilihan umum hanya terletak pada program-programnya tentang pelaksanaan pembangunan nasional yang bertujuan meningkatkan kesejahteraan hidup manusia Indonesia seutuhnya dan masyarakat Indonesia seluruhnya. Program masing-masing organisasi politik inilah yang akan menjadi tema-tema kampanye politik menjelang pemilihan umum. Program organisasi politik inilah yang mereka perjuangkan sehingga dapat menjadi bahan dalam menyusun GBHN.

Persoalan yang selalu timbul tentang penyelenggaraan pemilihan umum antara lain, yaitu: (1) sikap yang tidak sepenuhnya konsisten dalam melaksanakan asas-asas pemilihan umum; (2) sistem pemilihan umum; dan (3) sikap aparat pemerintah di dalam penyelenggaraan pemilihan umum. Sebagaimana diketahui bahwa asas pemilihan umum yang dipakai oleh bangsa kita selama ini adalah: umum, langsung, bebas, dan rahasia. Yang selalu menjadi persoalan adalah asas bebas. Bebas artinya setiap warga negara Indonesia yang memiliki hak dan kewajiban untuk dipilih dan memilih sesuai peraturan yang berlaku dapat menggunakan hak dan kewajibannya itu sesuai hati nuraninya sendiri dan tanpa ada paksaan dari pihak mana pun. Artinya ia bebas menusuk salah satu gambar dari tiga gambar organisasi politik peserta pemilihan umum. Kenyataan dari beberapa kali penyelenggaraan pemilihan umum terdahulu menunjukkan bahwa warga pemilih merasa diri mereka mendapat tekanan-tekanan psikis ataupun ditakut-takuti secara fisik oleh pihak-pihak tertentu.<sup>2</sup> Oleh karena itu menjelang penyelenggaraan Pemilihan Umum 1987 ini terungkap usulan pendapat dari masyarakat agar Pemilu dilaksanakan secara *luber*, dan *jujur* serta *adil*.<sup>3</sup> Biarkanlah rakyat pemilih bebas menentukan pilihannya. Masa kampanye merupakan saat bagi organisasi politik peserta Pemilu untuk mengarahkan dan meyakinkan rakyat pemilih bahwa organisasinya memiliki rencana dan program kerja pembangunan nasional yang terbaik dibandingkan dengan organisasi politik lainnya. Maksudnya rencana dan program pembangunan nasional yang mampu meningkatkan kesejahteraan hidup masyarakat bangsa Indonesia umumnya. Masa kampanye bukan saat untuk menakuti rakyat pemilih. Peristiwa kampanye 18 Maret 1982 di Lapangan Banteng Jakarta tetap menjadi bukti nyata dari kampanye jenis ini.

Persoalan sistem pemilihan umum. Dewasa ini telah menjadi diskusi dalam kelompok masyarakat intelektual tentang sistem pemilihan umum. Ada yang mempertanyakan mengapa kita memakai sistem perwakilan proporsional dan bukan sistem perwakilan distrik/mayoritas/single member constituencies.

<sup>2</sup>Lihat tajuk *Sinar Harapan*, 13 April 1982.

<sup>3</sup>Lihat tajuk *Kompas*, 9 Maret 1987.

Pada sistem distrik wilayah negara dibagi atas distrik (daerah pemilihan) yang jumlahnya sama dengan jumlah anggota badan perwakilan rakyat yang akan dipilih. Masing-masing distrik pemilihan akan diwakili oleh satu orang wakil yang mendapat suara terbanyak di distrik itu dalam pemilihan umum. Oleh karena itu sistem ini juga disebut sistem mayoritas. Sedangkan jumlah suara yang kalah hilang. Dengan cara ini terdapat kemungkinan bahwa wakil yang terpilih mewakili distrik itu dari salah satu organisasi politik yang mendapat jumlah suara minoritas dibandingkan dengan jumlah suara yang dinyatakan hilang yang berasal dari beberapa organisasi politik.

Sistem ini mempunyai kebaikan dan keburukannya. Kebaikannya adalah calon yang terpilih merupakan warga atau orang yang dikenal di distriknya dan ia mengetahui kepentingan dan keadaan distrik yang diwakilinya. Sistem ini mendorong terciptanya penyederhanaan partai politik, karena partai yang kalah cenderung mengadakan koalisi guna bersama-sama menghadapi partai politik yang menang dalam pemilihan umum yang berikutnya. Perhitungan suara tidak berbelit sehingga pembiayaan penyelenggaraan pemilihan umum tidak terlalu besar. Keburukan dari sistem ini adalah wakil-wakil yang duduk di lembaga perwakilan rakyat hanya memperjuangkan kepentingan daerahnya (distriknya). Golongan minoritas tidak akan pernah mempunyai wakil di lembaga perwakilan rakyat karena selalu kalah dalam jumlah suara yang diperolehnya dalam setiap pemilihan umum.

Sistem perwakilan proporsional membagi kursi di lembaga perwakilan rakyat kepada masing-masing organisasi politik peserta pemilihan umum sesuai dengan prosentase jumlah suara yang diperolehnya. Jumlah suara untuk mendapatkan satu kursi telah ditetapkan di dalam UU Pemilihan Umum. Misalnya di negara kita 400.000 suara untuk memperoleh satu kursi di DPR. Sistem proporsional juga membagi kelompok pemilih ke dalam sejumlah daerah pemilihan. Tiap-tiap daerah pemilihan disediakan sejumlah kursi sesuai dengan jumlah penduduk yang ikut dalam pemilihan umum. Namun apabila tidak semua penduduk yang berhak ikut memberikan suara tidak menggunakan haknya atau sebagian suara tidak sah maka prosentase jumlah suara untuk memperoleh satu kursi dapat berubah. Di negara kita daerah pemilihan adalah setiap daerah tingkat satu/propinsi, dengan tetap menjamin bahwa setiap daerah tingkat dua paling sedikit mempunyai satu orang wakil untuk DPR.

Sistem ini memiliki juga kebaikan dan keburukannya. Kebaikannya suara-suara tidak ada yang hilang sehingga partai-partai politik yang kecil senang dengan sistem ini. Ada penggabungan jumlah suara dari satu daerah pemilihan dengan daerah pemilihan lainnya sehingga partai-partai kecil tetap yakin bahwa mereka akan tetap mendapat paling sedikit satu kursi. Keburukannya, biaya yang sangat besar, penghitungan suara bertingkat sehingga memerlukan



banyak waktu dan tenaga. Hubungan antara pemilih dan para wakilnya tidak seerat dalam sistem distrik. Para wakil rakyat tidak mengenal secara pasti kelompok rakyat yang memilihnya. Dalam sistem ini partai politik memegang peran yang menentukan. Merekalah yang mengajukan calon dan mereka juga yang berhak me-"recall" kembali anggota DPR.

Persoalan sikap secara umum dari pejabat pemerintah. Ada kesan di dalam masyarakat bahwa secara umum sikap pemerintah dari tingkat pusat sampai ke desa-desa cenderung untuk memberikan perhatian "lebih" kepada salah satu organisasi politik peserta pemilihan umum. Bahkan pejabat-pejabat pemerintah karena jabatannya menyebut diri mereka sebagai fungsionarisnya. Akibatnya perhatian kepada organisasi politik yang lain lebih banyak seperti seorang "anak tiri" dalam sistem politik. Hal ini terlihat pada keberadaan organisasi politik di daerah-daerah. Ada aparat pemerintah di daerah yang menyatakan bahwa daerahnya bebas dari organisasi-organisasi politik tertentu. Hingga saat ini kita mendengar keluhan dari organisasi politik peserta pemilihan umum yang sulit menemukan orang-orang yang dapat diajaknya untuk menjadi saksinya di tempat pemberian suara pada saat berlangsungnya penghitungan suara hasil pemilihan umum. Suasana seperti ini akan mendorong timbulnya rasa tidak percaya pada hasil pemilihan umum termasuk proses penyelenggaraannya. Oleh karena itu kehadiran organisasi politik perlu diperlakukan secara sama oleh aparat pemerintah sesuai dengan ketentuan UU yang berlaku.

Di samping itu juga dipersoalkan oleh masyarakat politik tentang munculnya pejabat-pejabat pemerintah sebagai pemancing suara untuk organisasi politik tertentu sedangkan yang lainnya tidak. Hal ini akan memperkuat kesan/pendapat yang ada di masyarakat bahwa dalam sistem politik di tanah air kita pejabat-pejabat pemerintah tampil sebagai pengatur yang berpihak pada salah satu organisasi politik tertentu. Oleh karena itu organisasi politik lainnya yang memiliki hak dan kewajiban yang sama sesuai UU yang ada merasa mendapat perlakuan yang kurang adil dari pejabat pemerintah di negara ini. Rupanya perasaan seperti ini masih menjadi faktor terpendam karena aparat pemerintah juga merupakan kekuatan yang absah dan efektif mengendalikan kehidupan masyarakat.

Persoalan pengangkatan keanggotaan DPR/MPR rupanya semakin dipahami dan dapat diterima oleh masyarakat politik kita. Pertanyaan yang timbul saat ini adalah satu gejala sampingan dari pengangkatan, yaitu penunjukan anggota keluarga dari para pejabat pemerintah atau pimpinan organisasi politik untuk menjadi anggota DPR/MPR. Hal ini terlihat secara jelas di dalam daftar calon anggota lembaga tinggi dan tertinggi negara kita. Gejala seperti ini perlu ditanggulangi sedini mungkin sebab dapat mengarah pada pembentukan model "pewarisan jabatan/kekuasaan dari ayah kepada

anak." Kenyataan seperti ini tidak dapat diterima di dalam kehidupan kemasyarakatan yang demokratis.

## SIDANG UMUM MPR

Sidang Umum MPR sejak tahun 1973, 1978, 1983, dan 1988 nanti berlangsung pada minggu pertama dan kedua bulan Maret atau tepatnya di antara tanggal 1 sampai dengan 11 Maret. Sedangkan pelantikan keanggotaan DPR/MPR biasanya dilaksanakan pada minggu pertama bulan Oktober atau tepatnya tanggal 1 Oktober di tahun yang sama dengan penyelenggaraan pemilihan umum. Waktu antara bulan Oktober sampai dengan akhir bulan Februari tahun berikutnya merupakan waktu sidang Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat (BP MPR) untuk mempersiapkan semua bahan yang akan dibicarakan oleh MPR di dalam Sidang Umumnya. Bahan-bahan yang dipersiapkan itu biasanya berupa rancangan yang berisi Ketetapan MPR seperti tentang: Tata Tertib Sidang Umum MPR; Tata Cara Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden; GBHN; Penyelenggaraan Pemilihan Umum yang berikutnya; dan lain sebagainya. Di samping itu BP MPR juga menyiapkan tentang pembagian komisi-komisi di dalam Sidang Umum bersama dengan materi yang akan dibahas oleh setiap komisi.

Sidang Umum MPR yang dilaksanakan sekurang-kurangnya sekali dalam lima tahun di ibukota negara bermaksud untuk mendengarkan pertanggungjawaban presiden sebagai Mandataris MPR, mengangkat presiden dan wakil presiden, dan menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN). Salah satu tugas utama MPR yang hingga saat ini belum pernah dilaksanakan adalah menyusun dan menetapkan UUD. Hal ini disebabkan oleh konsensus nasional kita yang menerima dan bertekad melaksanakan UUD 1945 dan Pancasila secara murni dan konsekuen serta tidak membenarkan siapa pun termasuk MPR hasil pemilihan umum melakukan perubahan apalagi menggantikannya dengan UUD yang lain, meskipun Pasal 37 UUD 1945 memperbolehkannya. Dewasa ini apabila MPR hasil pemilihan umum menghendaki adanya perubahan UUD 1945, maka hal ini dapat dilaksanakan melalui Referendum.<sup>4</sup>

Persoalan tanggung jawab presiden ini pernah timbul pada tahun 1978. Para mahasiswa pada waktu itu menanyakan tentang pertanggungjawaban presiden. Presiden sebagai Mandataris MPR memberikan pertanggungjawaban kepada MPR yang mengangkat dan yang memberikan mandat untuk melaksanakan GBHN atautkah MPR yang baru terbentuk dari hasil Pemilu. Untuk menjawab pertanyaan itu pemerintah berpaling kepada ketentuan konstitusi yaitu "presiden yang diangkat oleh majelis, bertunduk dan

<sup>4</sup>Lihat UU No. 5 Tahun 1985 tentang Referendum.



bertanggung jawab kepada majelis."<sup>5</sup> Berdasarkan pada ketentuan konstitusi itu pemerintah berpendapat bahwa UUD 1945 tidak memberikan penjelasan terinci tentang presiden harus bertanggung jawab kepada MPR yang mengangkatnya ataupun MPR yang baru terbentuk. Oleh karena itu prinsipnya adalah presiden menyampaikan pertanggung jawaban kepada MPR sebagai lembaga tertinggi negara.

Sampai saat ini sikap dan argumentasi pemerintah tentang pertanggung-jawab presiden masih diterima di dalam kehidupan kenegaraan kita. Namun untuk masa yang akan datang apakah sikap dan argumentasi ini akan tetap diterima oleh masyarakat politik kita. Pertanyaan ini perlu mendapat perhatian kita mengingat presiden juga adalah Mandataris MPR yang harus menjalankan haluan negara menurut garis-garis besar yang telah ditetapkan oleh majelis yang mengangkatnya.

Tentang pengangkatan presiden dan wakil presiden oleh MPR. UUD 1945 hanya menetapkan bahwa presiden dan wakil presiden dipilih dan diangkat oleh MPR dengan suara terbanyak (Pasal 6, ayat 2). Presiden dan wakil presiden memegang jabatan selama lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali (Pasal 7). UUD 1945 tidak menetapkan batas waktu sampai berapa periode seorang warga negara Indonesia dapat memegang jabatan sebagai presiden atau wakil presiden.<sup>6</sup> Oleh karena itu setelah 42 tahun kita bernegara bangsa, kita baru mempunyai 2 orang presiden, yaitu Presiden Pertama Ir. Soekarno (1945-1966) dan Presiden Kedua Jenderal TNI (Purn.) Soeharto (1967-...). Sedangkan pergantian wakil presiden selama ini berjalan baik. Hal ini disebabkan pemegang jabatan wakil presiden adalah orang yang diangkat oleh MPR setelah mendapat persetujuan dari presiden. Kebiasaan ini perlu dipelihara oleh kita sebab presiden dan wakil presiden merupakan dua orang yang harus mampu bekerja sama. Dan bila perlu wakil presiden dapat menjadi calon presiden untuk periode berikut.

Untuk memegang jabatan presiden sekarang ini terlihat kecenderungan untuk mengembangkan kebiasaan menyampaikan pernyataan kebulatan tekad oleh organisasi politik dan kemasyarakatan menjelang pelaksanaan kampanye pemilihan umum. Dalam pernyataan kebulatan tekad itu biasanya disebut nama seorang warga negara Republik Indonesia yang didukung menjadi calon presiden untuk diangkat oleh MPR. Dengan cara ini biasanya muncul calon tunggal untuk jabatan presiden. Sehingga sebelum MPR memilih dan mengangkat presiden dalam Sidang Umumnya masyarakat telah lebih dahulu mengetahui secara pasti siapa presidennya. Kenyataan ini memberi kesan kepada masyarakat bahwa MPR hanya sekedar mengukuhkan isi per-

<sup>5</sup>Lihat Penjelasan UUD 1945 tentang Sistem Pemerintahan Negara, point III.

<sup>6</sup>Baca, Pendapat Soehardiman, *Tempo*, No. 18, Tahun XVI, 28 Juni 1986.

nyataan kebulatan tekad yang disampaikan oleh masyarakat. Mungkin kenyataan semacam ini dapat mendorong masyarakat kita untuk bersikap apatis terhadap Pemilihan Umum dan Sidang Umum MPR.

Di samping itu persoalan yang perlu mendapat perhatian dan pemikiran kita dewasa ini adalah tata cara pergantian pemegang jabatan presiden. Pemikiran ini perlu dilakukan saat ini mengingat kita belum mempunyai pengalaman serah terima jabatan kepresidenan ini. Selama ini jabatan presiden masih tetap dipegang oleh orang yang sama. Sedangkan pergantian pemegang jabatan kepresidenan dari Presiden Pertama RI, Ir. Soekarno kepada Jenderal Soeharto terjadi pada masa peralihan setelah gagal kudeta Partai Komunis Indonesia melalui Gerakan 30 September 1965. Proses peralihan kekuasaan kepresidenan itu diawali oleh pemberian surat perintah dari Presiden Soekarno kepada Soeharto yang dikenal dengan nama Surat Perintah Sebelas Maret (Supersemar). Setelah itu pemantapan proses peralihan kekuasaan ini baru dilakukan sesuai dengan tata cara konstitusional dalam suatu jangka waktu yang relatif lama. Berdasarkan pada kenyataan ini kita perlu memberikan perhatian pada proses pergantian ini sehingga pada saatnya dapat berjalan secara baik.

Tentang Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN). GBHN merupakan keputusan politik dari MPR yang berisi pedoman yang memberi arah bagi pemerintah untuk melaksanakan pembangunan nasional selama kurun waktu lima tahun. Oleh karena itu rumusan-rumusan dalam GBHN hanya merupakan pokok-pokok pikiran yang bersifat instruksi kepada mandataris sebagai penyelenggara negara untuk menjabarkannya lebih lanjut. Agar supaya penjabaran ini sesuai dengan maksud/tujuan yang terkandung dalam rumusan-rumusan keputusan MPR ini dan untuk mempermudah jalannya Sidang Umum MPR maka presiden atas inisiatifnya sendiri telah menugaskan satu tim pengumpul dan penyusun bahan dan rancangan GBHN. Tim penyusun ini secara teliti mengkaji semua bahan yang masuk dari masyarakat, melakukan kritik, dan kemudian mengklasifikasikannya sesuai dengan tuntutan perkembangan dalam masyarakat. Akhirnya dirumuskan oleh tim itu dalam satu rancangan draft tentang GBHN. Draft ini diserahkan oleh tim kepada presiden. Presiden kemudian menyampaikannya kepada MPR sebagai bahan pertimbangan di dalam Sidang Umum MPR. Apabila Sidang Umum MPR menerimanya tentu setelah melakukan pembahasan maka MPR menetapkannya sebagai satu ketetapan. Ketetapan MPR tentang GBHN ini kemudian diserahkan kembali kepada presiden sebagai Mandataris MPR untuk melaksanakannya.

Pengalaman kita selama ini menunjukkan bahwa GBHN sebagai suatu pola umum pembangunan nasional selalu memuat pola dasar pembangunan nasional, pola umum pembangunan jangka panjang, dan pola umum pembangunan lima tahun. Yang selalu berubah setiap lima tahun adalah pola



umum pembangunan lima tahun. Sedangkan pola dasar pembangunan nasional dan pola umum pembangunan jangka panjang sejak Pelita I sampai dengan Pelita IV saat ini tetap.

Mengingat pola umum pembangunan jangka panjang saat ini meliputi kurun waktu 20-25 tahun, yaitu 1969-1989 dan atau 1994, maka kita perlu memikirkan pola umum pembangunan jangka panjang untuk tahap berikutnya. Peninjauan kembali pola umum pembangunan ini dilakukan dengan maksud menyesuaikannya dengan dinamika kehidupan masyarakat yang terus tumbuh. Oleh karena itu peninjauan kembali ini dimulai dengan cara: (1) melakukan kritik dan koreksi terhadap kekuatan dan kelemahan pola umum pembangunan sebelumnya. Dalam proses ini prinsip kesinambungan pelaksanaan program pembangunan nasional yang dilakukan secara bertahap tetap menjadi pegangan kita; (2) memahami setiap perubahan yang telah terjadi di dalam masyarakat akibat dari pembangunan dan mengembangkan antisipasi ke masa depan untuk memperkirakan semua kemungkinan perubahan yang akan terjadi di dalam semua segi kehidupan kemasyarakatan. Ini merupakan tugas bagi para pemikir dan penyusun pola pembangunan nasional ini. Mereka harus mampu memahami dinamika pertumbuhan kehidupan masyarakat dan memperhatikan segala yang terjadi di dalam perubahan itu sehingga mampu menentukan haluan ke masa depan. Aliran-aliran pikiran yang tumbuh dalam masyarakat perlu diamati secara cermat oleh para penyusun pola pembangunan jangka panjang ini.

Pola umum pembangunan jangka panjang untuk 20-25 tahun berikutnya ini akan menjadi sumber utama penyusunan GBHN 1988-1993. Selama ini dalam setiap GBHN titik-berat pembangunan tetap diletakkan di bidang ekonomi. Bidang ini mencakup sektor pertanian, perindustrian, pertambangan, energi, perhubungan, pariwisata, perdagangan, koperasi, dunia usaha nasional dan usaha golongan ekonomi lemah, tenaga kerja, transmigrasi, pembangunan daerah, dan pemanfaatan sumber-alam dan lingkungan hidup. Semua sektor pembangunan ini lebih lanjut dituangkan ke dalam Pelita. Saat ini hasil pembangunan masing-masing sektor ini telah dirasakan oleh masyarakat.

Namun demikian persoalan yang timbul di bidang ekonomi ini tetap pada sistem ekonomi nasional yang merupakan operasionalisasi dari Ketentuan Pasal 33 UUD 1945. Apakah sistem ekonomi nasional yang dilaksanakan saat ini telah sesuai dengan semangat Pasal 33 itu. Apakah monopoli oleh negara dapat diterima dan dibenarkan. Di pihak lain kita juga menolak etatisme di bidang ekonomi. Pemikiran sungguh-sungguh perlu dilakukan oleh para ahli ekonomi kita sehingga para pembuat kebijaksanaan dapat memakainya sebagai sumber dalam upaya meletakkan kerangka landasan pembangunan bidang ekonomi. Di bidang ideologi, politik, dan hankamnas kita telah sampai pada tahap pemantapan dan pengamanan pelaksanaannya. Bidang sosial

budaya masih memerlukan perhatian juga mengingat bidang ini langsung menyangkut pada upaya membentuk dan membina sikap mental dan perilaku manusia Indonesia.

## PENYUSUNAN REPELITA

Rencana Pembangunan Lima Tahun merupakan hasil interpretasi presiden sebagai Mandataris MPR terhadap isi GBHN. GBHN sebagai satu keputusan politik hanya meletakkan pedoman dan arah pembangunan nasional sedangkan pelaksanaannya secara operasional ditetapkan oleh presiden. Presiden dalam proses menginterpretasikan isi GBHN mendapat bantuan sepenuhnya dari para anggota kabinetnya terutama mereka yang berada di Bappenas. Setelah Repelita diolah secara matang dan mulai dilaksanakan ia berubah menjadi Pelita yang hanya dikukuhkan oleh Surat Keputusan Presiden.

Agar penyusunan Repelita/Pelita secara bertahap setiap lima tahun dapat berkesinambungan maka presiden sejak tahun 1967 telah menugaskan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) sebagai penyusunnya. Hasil kerja dari badan ini pertama kali terlihat pada pelaksanaan pembangunan nasional lima tahun pertama (Pelita I) yang dimulai pada 1 April 1969 sampai dengan 31 Maret 1974. Badan ini kemudian dikukuhkan oleh Presiden dengan Keputusan Presiden No. 35 tahun 1973. Bappenas sebagai lembaga non-departemen merupakan satu-satunya badan yang berwenang menyusun rencana pembangunan nasional jangka sedang (5 tahun) dan pendek (1 tahun). Badan ini bertanggungjawab langsung kepada presiden. Badan ini yang menyusun Pelita II, III, IV dan selanjutnya.

Dalam menjalankan fungsinya ini Bappenas menjalin kerjasama dengan departemen-departemen dan lembaga-lembaga non-departemen. Masing-masing departemen biasanya mengajukan rencana dan program kerja untuk jangka sedang dan jangka pendek. Bappenas menyeleksi dan mengklasifikasikan rencana dan program-program kerja itu kemudian menuangkan dalam satu draft yang juga disebut Rencana Pembangunan Lima Tahun. Seleksi dan klasifikasi ini dilakukan oleh Bappenas untuk menyusun prioritas pelaksanaan rencana dan program disesuaikan dengan dana pembangunan yang tersedia. Cara kerja seperti ini menimbulkan kesan dalam masyarakat bahwa Bappenas hanya bertugas memadukan rencana dan program kerja milik masing-masing departemen. Mungkin kesan ini keliru tetapi hal ini merupakan tantangan bagi Bappenas dalam upayanya menggagaskan rencana pembangunan nasional jangka panjang tahap kedua.

Repelita sebagai rencana dan program pembangunan nasional jangka sedang diuraikan lebih lanjut ke dalam rencana dan program kerja tahunan, yaitu dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Apabila Repelita setelah



dikukuhkan oleh Keputusan Presiden menjadi Pelita maka RAPBN yang disusun oleh pemerintah setelah mendapat persetujuan DPR menjadi UU. Hal ini dimaksudkan agar presiden dalam melaksanakan APBN secara terus-menerus mendapat pengawasan dari DPR. Pengawasan DPR ini lebih bersifat politis sedangkan pengawasan teknis tentang hal-hal yang menyangkut keuangan negara dilakukan oleh BPK. Hasil pengawasan BPK ini disampaikan kepada DPR. Di dalam setiap departemen pemerintahan ada aparat pengawasnya, yaitu Inspektur Jenderal. Semua pengawasan intern dalam tubuh birokrasi pemerintahan langsung berada di bawah koordinasi wakil presiden. Faktor pengawasan ini tetap dirasakan sebagai hal yang paling lemah di dalam tubuh birokrasi kita. Kelemahan pengawasan ini menyebabkan masih tetap terjadi penyalahgunaan jabatan/wewenang di lingkungan birokrasi untuk kepentingan diri sendiri.

APBN merupakan produk bersama dari presiden sebagai kepala pemerintahan dengan DPR sebagai wakil-wakil rakyat. Hal ini dimaksudkan agar setiap rencana dan semua program kerja pemerintah diketahui oleh rakyat. Seluruh lapisan masyarakat dapat melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan program-program pembangunan ini. Oleh karena itu aparat pemerintah sebagai pengarah pelaksanaan program pembangunan perlu mengembangkan sikap terbuka terhadap semua pendapat, saran, kritik, ataupun koreksi dari masyarakat terhadap pelaksanaan pembangunan ini. Setelah APBN berjalan lima kali, ini berarti satu masa Pelita yang bersumber pada GBHN lima tahun sebelumnya. Semua keberhasilan ataupun kegagalan pelaksanaan pembangunan lima tahun akan menjadi bahan/materi pertanggungjawaban presiden pada akhir masa jabatannya kepada MPR sebagai mandataris untuk melaksanakan GBHN.

Yang menjadi persoalan saat ini adalah saat berakhirnya satu Pelita jatuh tidak bersamaan dengan saat berlakunya GBHN. Sebagai contoh, masa berakhirnya Pelita IV sekarang ini adalah 31 Maret 1989, sedangkan masa berlakunya GBHN 1983 yang menjadi sumber penyusunan Pelita IV sampai dengan bulan Maret 1988, yaitu pada saat MPR hasil Pemilihan Umum 1987 menetapkan GBHN baru untuk periode 1988-1993. Ini berarti selisih waktu berakhirnya Pelita dan GBHN sebagai sumbernya sekitar satu tahun. Mungkin hal ini disengaja demi menjamin kesinambungan pelaksanaan pembangunan nasional. Maksudnya presiden yang diangkat oleh MPR bersama dengan kabinet yang dibentuknya pada tahun 1988 masih mempunyai kewajiban untuk melaksanakan rencana dan program pembangunan Pelita IV tahun kelima dan kemudian menyusun Pelita berikutnya yang bersumber pada GBHN 1988. Apabila prinsip kesinambungan pelaksanaan pembangunan nasional yang menjadi pegangan maka tata cara ini akan mampu menjamin terlaksananya pembangunan nasional secara bertahap walaupun terjadinya pergantian aparat pemerintahan.

## MENCARI JAWABAN

Dari beberapa kebiasaan ketatanegaraan yang sekarang tumbuh dan berkembang serta diterima oleh seluruh lapisan masyarakat terlihat masih ada persoalan-persoalan yang melekat di dalam dirinya. Rupanya semua persoalan ini tetap meminta suatu pemikiran yang sungguh-sungguh agar kebiasaan ketatanegaraan yang dewasa ini dipakai dan diterima oleh seluruh rakyat Indonesia akan memberi manfaat bagi masyarakat di masa mendatang. Upaya yang dapat dilakukan oleh kita dalam proses mencari jawaban yang tepat adalah:

1. Melaksanakan asas pemilihan umum: langsung, umum, bebas, dan rahasia secara tepat dan jujur. Aparat pemerintah sebagai pelaksana penyelenggaraan Pemilu perlu menunjukkan sikap adil terhadap semua organisasi politik peserta Pemilu. Termasuk juga aparat keamanan yang menjaga kelancaran, ketertiban, dan keamanan pelaksanaan pemungutan suara. Mereka perlu memandang ketiga organisasi peserta Pemilu itu sama. Artinya tidak memperlakukan secara istimewa salah satu organisasi politik tertentu sedangkan yang lain tidak. Dalam penyelenggaraan Pemilu sebelum ini sikap memihak pemerintah terhadap salah satu kontestan tertentu terlalu menyolok. Selanjutnya tentang kampanye pemilihan umum. Forum kampanye Pemilu perlu dimanfaatkan oleh organisasi politik peserta Pemilu secara maksimal untuk meyakinkan massa pemilih tentang rencana dan program pembangunan nasional miliknya adalah terbaik dan dapat terlaksana dan bukan sebagai forum untuk menggalang massa berdasarkan pada ikatan primordial tertentu. Selain itu kehadiran organisasi politik (PPP, Golkar, PDI) harus meliputi seluruh wilayah tanah air sesuai dengan Ketentuan UU No. 3 tahun 1985. Artinya, keberadaan setiap organisasi politik (PPP, Golkar, PDI) harus ada di setiap kabupaten dan komisiariatnya di setiap kecamatan. Oleh karena itu sikap dari para bupati seperti yang terjadi di beberapa kabupaten di Propinsi NTT yang menyatakan bahwa di wilayah kabupatennya "bebas parpol (PPP dan PDI)," merupakan sikap yang tidak terpuji, dan menyalahi ketentuan peraturan perundangan yang berlaku. Kesulitan PPP dan PDI mencari orang-orangnya untuk menjadi saksi dalam penghitungan suara di TPS menunjukkan bahwa kehidupan infrastruktur politik kita belum terwujud seperti yang diharapkan oleh UU No. 3 tahun 1985. Untuk itu sikap dan perilaku aparat pemerintah dan ABRI terhadap ketiga organisasi politik kita harus sama karena mereka harus berada di atas semua golongan dalam masyarakat bangsa.
2. Sidang Umum MPR sebagai forum tertinggi dari pemegang kedaulatan rakyat tertinggi di negara kita harus mampu memformulasikan aspirasi dan aliran-aliran pikiran yang sedang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat tentang kehidupan ketatanegaraan untuk kemudian menjadi ba-



han bagi Ketetapan-ketetapan MPR termasuk GBHN. Hal ini dimaksudkan agar produk-produk dari Sidang Umum MPR benar-benar merupakan perwujudan aspirasi masyarakat dan/atau jawaban terhadap suatu kebutuhan mendesak yang dirasakan oleh suatu masyarakat bangsa. Untuk itu setiap anggota MPR harus memiliki kepekaan terhadap semua aspirasi ataupun aliran pikiran baru yang ada dalam masyarakat. Selain kepekaan ini setiap anggota MPR perlu memiliki kemampuan untuk memformulasikannya dan kemauan serta keberanian untuk menyuarakannya dalam sidang-sidang MPR. Semua kemampuan itu perlu dimiliki oleh setiap anggota MPR terutama mereka yang duduk dalam Badan Pekerja MPR dan para pemimpin komisi dan fraksi di MPR. Agar supaya perekaman aspirasi dan aliran pikiran baru yang tumbuh dalam masyarakat dapat dilakukan oleh MPR secara kontinyu selama masa lima tahun maka kehadiran permanen seorang wakil ketua MPR sekarang ini perlu lebih difungsionalkan. Maksudnya kehadiran permanen ini jangan hanya seorang diri tetapi memimpin satu tim kerja MPR seperti Badan Pekerja MPR yang dapat bekerja penuh selama lima tahun. Tim ini adalah anggota MPR yang bukan anggota DPR, dan mewakili semua fraksi di MPR. Agar supaya mereka dapat bekerja sama secara efektif dan efisien jumlahnya dibatasi misalnya setiap fraksi diwakili oleh 9 orang. Tugas mereka bukan untuk mengawasi jalannya pemerintahan seperti halnya DPR tetapi untuk melihat aspirasi dan aliran-aliran pikiran baru yang tumbuh dalam masyarakat termasuk turut mengumpulkan bahan-bahan untuk GBHN berikutnya. Sebagai instrumennya, tim ini dapat mengumpulkan pendapat dari kelompok masyarakat melalui angket; wawancara, dialog dengan para pemuka pendapat; dan menyelenggarakan diskusi, seminar dengan para cendekiawan/intelektual.

3. Menyusun Repelita/Pelita. Mengingat bahwa Repelita/Pelita merupakan hasil interpretasi presiden sebagai Mandataris MPR terhadap isi GBHN maka Repelita/Pelita ini bersumber pada GBHN. Oleh karena itu seharusnya waktu berlakunya GBHN sama dengan masa satu Pelita. Namun dewasa ini selisih waktu berlakunya GBHN dengan masa satu Pelita adalah sekitar satu tahun. Contoh, Pelita IV yang saat ini tengah berjalan baru akan berakhir pada 31 Maret 1989. Hal ini berarti penyusunan RABPN tahun terakhir Pelita IV (1 April 1988-31 Maret 1989) tetap bersumber pada GBHN 1983. Sedangkan MPR hasil Pemilu 1987 pada bulan Maret 1988 akan menetapkan GBHN baru dan mengangkat presiden. Dengan demikian terlihat bahwa presiden yang diangkat oleh MPR pada bulan Maret 1988 berkewajiban untuk melaksanakan tahun kelima (terakhir) Pelita IV dan selanjutnya mempersiapkan penyusunan Repelita/Pelita V yang bersumber pada GBHN 1988 yang akan dimulai pada 1 April 1989. Dipandang dari segi kesinambungan pelaksanaan pembangunan nasional tata cara ini dapat diterima oleh kita.

## PENUTUP

Selama masa Orde Baru ini beberapa kebiasaan ketatanegaraan telah diterima dan dilaksanakan secara baik oleh pemerintah dan seluruh lapisan masyarakat. Namun demikian di dalam masing-masing kebiasaan ketatanegaraan ini terkandung persoalan-persoalannya. Persoalan-persoalan ini menuntut dari kita pemikiran untuk memecahkannya sehingga konvensi-konvensi tersebut tidak sekedar menjadi praktek seremonial belaka tetapi mengandung makna yang fungsional. Hal ini menuntut dari kita sikap dan perilaku sebagai warga negara yang sesuai dengan isi dan semangat yang terkandung dalam konvensi-konvensi itu.

Oleh karena itu kita masih perlu memberikan pemikiran-pemikiran yang kreatif guna lebih menyempurnakan konvensi-konvensi yang ada. Misalnya tentang waktu penyampaian pertanggung jawaban presiden sebagai Mandataris MPR pada akhir masa jabatannya, dan tata cara pengangkatan dan pergantian pemegang jabatan presiden sehingga prinsip kesinambungan pelaksanaan pembangunan nasional dapat terus berlangsung di masa mendatang. Selanjutnya kita tentu perlu mengembangkan kebiasaan-kebiasaan baru dalam kehidupan ketatanegaraan kita. Sebagai sebuah negara yang menganut prinsip negara hukum dalam arti yang luas maka kebiasaan-kebiasaan ketatanegaraan yang mampu mendorong dan menunjang tercapainya maksud dan tujuan negara bangsa ini seperti yang tercantum dalam UUD 1945 perlu terus dikembangkan-tumbuhkan oleh kita.



# Pancasila sebagai Ideologi Terbuka

A.M.W. PRANARKA

## PENDAHULUAN

Salah satu masalah yang selama awal dasawarsa 1980-an ini memacu gerak pemikiran dan diskusi mengenai Pancasila, baik yang tertulis maupun yang lisan, baik yang teoretikal maupun yang praktikal, adalah pertanyaan mengenai apakah Pancasila itu suatu ideologi tertutup ataukah Pancasila itu suatu ideologi terbuka.

Tema tersebut memang bukanlah satu-satunya tema permasalahan yang muncul di dalam perkembangan pemikiran mengenai Pancasila tersebut dalam periode itu. Dari sementara catatan dapat diketahui bahwa di samping problematik mengenai Pancasila sebagai ideologi terbuka atau tertutup, masih ada banyak permasalahan lain, misalnya: sejauh manakah Pancasila itu dapat dikatakan sebuah "civil religion"; sejauh manakah Pancasila akan berhasil membawa bangsa dan masyarakat Indonesia memasuki proses modernisasi; benarkah Pancasila adalah ideologi yang statis, tidak agresif, tidak mempunyai orientasi ke masa depan dan lain sebagainya lagi. Tentu saja kita juga masih mencatat masalah tentang bagaimanakah proses operasionalisasi Pancasila lebih lanjut di dalam fase-fase pembangunan nasional yang akan kita laksanakan, antara lain bagaimanakah Pancasila akan menjadi acuan ideologis untuk melaksanakan pembangunan sosial ekonomi dengan berbagai masalah-masalah dan tantangan-tantangan yang rumit.

Susan Purdy misalnya saja menulis suatu artikel di tahun 1983 dengan judul, "The Civil Religion as It Applies to a Pluralistic Society: Pancasila Democracy in Indonesia (1945-1965)," di mana diasumsikan bahwa Pancasila merupakan suatu model dari apa yang dinamakan civil religion yang banyak diuraikan oleh Bellah. Sementara itu Michael Morvit, di tahun 1981 di dalam artikelnya berjudul, "Pancasila, The Indonesia State Ideology According to

the New Order Government," (yang terdiri dari 5 bagian: The Five Principles, Pancasila as Political Ideology, Pancasila and Soekarno's Guided Democracy, P-4 and The Contemporary Indonesian Politics dan Conclusion), sesudah mengemukakan observasi dan analisisnya akhirnya menyatakan berikut ini: "... the above discussion suggests that this is an effort that must ultimately fail. The failure, if it occurs, may be one of imagination because the New Order Government has been unable to develop within the doctrine of Pancasila development strategies capable of addressing the inevitability of profound social change or generating a new, ideological vision for Indonesia."

Diselesaikannya UU Nomor 3 dan Nomor 8 Tahun 1985, yang, sesuai dengan TAP MPR IV/1983, menetapkan Pancasila sebagai satu-satunya asas kehidupan berbangsa, bernegara dan bermasyarakat bagi organisasi sosial politik dan organisasi kemasyarakatan membuat sementara memandang periode sesudah tahun 1985 sebagai era pasca asas tunggal; namun demikian pandangan seperti itu oleh sementara lainnya tidak dapat diterima karena justru era selanjutnya haruslah berarti era pengamalan Pancasila. Wawasan ini, bersama dengan terus berputarnya siklus demokrasi kita, di mana menjelang Pemilu 1987 dan SU MPR 1988 harus mulai dipikirkan pola umum Pelita V dan bahkan perlu pula mulai dipikirkan Pola Umum Pembangunan Nasional Jangka Panjang Tahap II di masa mendatang nanti, terasa membawa serta adanya tugas untuk terus-menerus mengoperasionalkan Pancasila, sesuai dengan persepsi kita mengenai pembangunan nasional sebagai pengamalan Pancasila. Tugas ini meminta adanya pemahaman mendasar mengenai Pancasila di satu pihak dan pemikiran kreatif dalam mewujudkan aktualisasi operasionalnya di lain pihak. Sudah barang tentu perlu diperhatikan pula adanya sementara pandangan yang melihat dan menganalisa Pancasila berdasarkan atas teori ideologi maupun teori kemasyarakatan yang sedang kaprah di Eropa dan di Amerika, yang memandang setiap ideologi tidak lain adalah sekedar alat dari sebuah "establishment" untuk mempertahankan status quonya. Menurut mereka itu, hal yang sama terjadi pula dengan Pancasila di Indonesia dewasa ini, sehingga terjadilah di sana-sini gagasan-gagasan untuk menumbuhkan ideologi alternatif. Termasuk di sini adalah mereka yang memandang secara dogmatik bahwa Pancasila adalah ideologi orang Jawa.

Pandangan-pandangan, seperti itu perlu saya kemukakan di dalam pendahuluan ini sekedar untuk memberikan gambaran bahwa dengan diterimanya Pancasila sebagai satu-satunya asas kehidupan berbangsa, bernegara dan bermasyarakat, tidaklah berarti selesai dan tuntasnya segala permasalahan, namun betapa justru masih banyak masalah-masalah mendasar yang harus kita hadapi, harus kita pecahkan dan kita atasi, yang kesemuanya itu merupakan medan aktualisasinya Pancasila, medan aktualisasinya perjuangan kebangsaan kita. Konteks historis, dialektikal dan pluridimensional dari Pancasila menjadi semakin jelas terasa. Pancasila itu ada, memang karena terda-



pat problem dan masalah-masalah di dalam perjuangan kebangsaan kita tersebut.

Problematis tentang apakah Pancasila itu ideologi terbuka ataukah ideologi tertutup merupakan salah satu bagian dari perkembangan pemikiran mengenai Pancasila di dalam dasawarsa 1980-an ini pula. Pada awalnya terdapat serangkaian pernyataan yang mengatakan bahwa dengan Ketetapan MPR mengenai Pancasila sebagai satu-satunya asas maka Pancasila sudah tumbuh menjadi ideologi tertutup. Hal ini menggugah suatu tanggapan yang menyatakan dan menunjukkan bahwa Pancasila bukanlah ideologi yang tertutup sebagaimana didakwakan itu. Selanjutnya timbullah diskusi yang menampilkan serangkaian keberatan-keberatan baik terhadap proposisi Pancasila sebagai ideologi terbuka maupun keberatan-keberatan terhadap proposisi Pancasila sebagai ideologi tertutup. Terjadilah pertukar-pikiran dan pendapat mengenai hal ini walaupun tampaknya belum sampai membesar menjadi polemik intelektual dan pertentangan politik yang sifatnya kontroversial antagonistik.

Tidaklah mengherankan bahwa pandangan Presiden yang disampaikan kepada para peserta Kongres Himpunan Ilmu-ilmu Sosial di Ujungpandang beberapa waktu yang lalu telah disambut oleh berbagai pihak sebagai hal yang amat melegakan. Di dalam kesempatan itu Bapak Presiden memberikan penegasan bahwa Pancasila adalah ideologi terbuka, yang perlu dihayati secara dinamis dan kreatif terus-menerus dan melalui proses itu memberikan kesempatan kepada kita untuk mengembangkannya melalui konsensus-konsensus nasional.

Sudah barang tentu perlu kiranya dicatat pula bahwa bukan sekali itu sajalah Presiden mengemukakan pandangannya mengenai Pancasila sebagai ideologi yang terbuka seperti itu. Beberapa kali sebelumnya sudahlah selalu ditekankan oleh Presiden bahwa Pancasila harus dihayati secara dinamis dan kreatif. Bahkan ketegasan Pak Harto menjadikan pelaksanaan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen serta pembangunan nasional sebagai inti dari konsepsi dasarnya Orde Baru, hal ini di dalam dirinya sudah mengandung adanya wawasan dan keyakinan bahwa Pancasila merupakan suatu ideologi yang terbuka sifatnya. Pembangunan bagaimanapun adalah suatu perubahan, suatu gerak. Maka hanya kalau ada keyakinan bahwa Pancasila mempunyai sifat keterbukaan terhadap kemungkinan perubahan-perubahan itulah akan terdapat suatu keberanian untuk memilih dan memutuskan melaksanakan Pancasila secara murni dan konsekuen di satu pihak dan melaksanakan pembangunan sosial sebagai proses perubahan di lain pihak. Hal itu dapat terjadi karena pilihan politik yang diambil oleh Pak Harto pada waktu itu sudah barang tentu bukan sesuatu wawasan sekejap yang timbul sesaat di kala itu saja, melainkan merupakan bagian dari pengalaman perjuangan yang panjang, dan merupakan kesimpulan mendasar yang diangkat-

nya dari sejarah perjuangan kebangsaan kita.

Mengenai problem apakah Pancasila adalah sebuah ideologi terbuka ataukah tertutup itu telah pula banyak pertanyaan disampaikan kepada saya, baik dari kalangan politik maupun dari kalangan akademik. Hal tersebut terjadi satu dan lain hal karena pandangan mengenai Pancasila sebagai ideologi terbuka itu ada saya kemukakan di dalam studi saya mengenai sejarah pemikiran tentang Pancasila. Demikian misalnya saja saya kemukakan berikut ini:

Dibentuk oleh pertemuannya dengan berbagai aliran pemikiran dan ideologi, terjadi proses pemahaman dan eksplisitasi tentang Pancasila itu. Perkembangan seperti itu mengakibatkan tumbuhnya Pancasila menjadi suatu ideologi yang terbuka. Keterbukaan ini membawa Pancasila itu tidak saja menjadi pemikiran di dalam praktek kehidupan negara, hukum dan politik, akan tetapi juga menjadi sumber pemikiran akademis, termasuk pemikiran ilmiah. Tentang perkembangan ini akan diadakan pendalaman lebih lanjut.

Di dalam studi itu saya kemukakan pula bahwa pengertian ideologi adalah bersifat kompleks dan eksklusif. Sejarah menunjukkan bahwa Pancasila sebagai suatu "belief-system" itu tidak bersifat tertutup. Ideologi Nasional itu menjalani evolusi, di mana terjadi proses eksplisitasi yang makin sadar dan makin refleksif. Dengan demikian apabila kita menggunakan istilah ideologi untuk Pancasila, perlu sekali disertai posisi yang jelas.

Pada berbagai kesempatan telah pula saya kemukakan tentang pertimbangan analitik yang sifatnya mendasar mengapa kita menyebut Pancasila sebagai ideologi yang terbuka dan bukan sebagai ideologi tertutup. Namun pada berbagai kesempatan itu pula tampaknya masih selalu terkandung sikap was-was penuh kekhawatiran dan pertanyaan jangan-jangan pernyataan seperti itu mempunyai implikasi yang mengandung kerawanan, dan memberi kemungkinan kepada anasir-anasir yang pada dasarnya mempunyai "sikap rejectif" terhadap Pancasila untuk menyusun langkah-langkahnya. Suasana seperti itu memerlukan adanya usaha bersama mendalami permasalahan tersebut secara lebih sistematis dan mendasar sehingga dengan demikian wawasan mengenai Pancasila sebagai ideologi terbuka itu akan mendapatkan basis pendalaman dan pemahaman yang kokoh.

Untuk itu secara analitik kita perlu menghadapkan diri kita kepada beberapa pertanyaan berikut: apakah alasannya menganggap Pancasila kita sebut sebagai ideologi tertutup dan tidak kita katakan sebagai ideologi terbuka? Mengapa ada keberatan-keberatan terhadap pernyataan bahwa Pancasila adalah ideologi tertutup? Mengapa ada pula keberatan-keberatan terhadap pernyataan bahwa Pancasila adalah ideologi terbuka? Apakah arti keterbukaan? Apakah arti ketertutupan? Sudahkah implikasi-implikasi praktikal dari pernyataan-pernyataan itu dikaji dan dipikirkan? Bagaimana implikasi operasionalnya kalau kita beranggapan bahwa Pancasila adalah sebuah ideologi terbuka?



Dengan perkataan lain ada baiknya kita membahas hal itu secara mendasar, analitik dan sistematis, baik dari segi teoretikalnya maupun dari segi implikasi operasionalnya, karena problem ideologi akan selalu mengandung sifat teoretikal maupun sifat operasional.

Adalah merupakan suatu kesempatan yang amat tepat bagi saya untuk menyajikan serta membahas pemikiran-pemikiran mendasar mengenai masalah itu. Adapun uraian saya mengenai hal ini akan terdiri dari beberapa bagian. *Pertama-tama*, mengingat bahwa problem apakah Pancasila ideologi tertutup ataukah terbuka adalah sebuah problem kontekstual, maka terlebih dahulu perlu sekali kita berusaha mengungkapkan konteks yang memangku dan melahirkan problematik tersebut. *Kedua*, kita perlu pula selanjutnya berusaha memahami mengapa situasi itu sampai melahirkan suasana di mana ada perbedaan pendapat ataupun perbedaan perasaan; kita perlu mengkaji mengapa ada yang mempunyai keberatan terhadap pernyataan Pancasila sebagai ideologi tertutup, mengapa pula ada keberatan terhadap pernyataan Pancasila sebagai ideologi terbuka. *Ketiga*, apakah arti dan maknanya apabila kita menegaskan bahwa Pancasila adalah ideologi terbuka. *Keempat*, apakah implikasi operasional dari pernyataan itu: bagaimana ideologi yang terbuka itu dapat dijabarkan di dalam pelaksanaan? Sejauh mana kita dapat mengatasi masalah orthodoksi di satu pihak dengan praksis yang akan selalu berubah-ubah di lain pihak? Bagaimana kita mengatasi masalah antara kecenderungan konservatif dan kecenderungan inovatif, antara arkaisme dan futurisme? *Kelima*, adakah mekanisme yang menjamin serta menjaga keterbukaan ideologi baik secara tematik maupun secara operatif? Apa pula arti dinamis, kritis dan kreatif itu? Bagaimanakah dengan wawasan ke depan? Konsensus-konsensus dasar apakah yang kiranya diperlukan untuk perkembangan di masa yang akan datang nanti?

Inilah sekedar beberapa pertanyaan yang terkandung di dalam beberapa bagian dari uraian yang akan saya kemukakan lebih lanjut.

## MENGUNGKAP KONTEKS PERMASALAHAN

Problem sekitar apakah Pancasila itu ideologi terbuka ataukah ideologi tertutup, sebagaimana halnya dengan berbagai permasalahan lain-lainnya, pada dasarnya merupakan problem kontekstual. Artinya: problem itu tumbuh, terjadi, dalam suatu latar belakang tertentu. Oleh karena itu maka sebagai upaya memahami dan mendalami hakikat permasalahannya, seyogyanyalah terlebih dahulu kita berusaha mengungkapkan konteks yang melatarbelakangi persoalan tersebut: mengapa di dalam konteks tertentu ini orang berbicara dan orang mempertanyakan sifat Pancasila sebagai ideologi terbuka dan apakah konteks yang melahirkan permasalahan itu.

Pengamatan analitikal terhadap permasalahan itu menunjukkan bahwa problem Pancasila sebagai ideologi terbuka dan Pancasila sebagai ideologi tertutup tersebut adalah suatu problem yang sifatnya multi-kontekstual. Problem itu terjadi bukan hanya di dalam konteks yang majemuk saja, bahkan juga di dalam konteks yang bergerak dan saling kait-mengait. Dengan perkataan lain problem itu terjadi di dalam konteks yang kompleks, interdependen dan bergerak.

Ada tiga faktor sekurang-kurangnya yang perlu untuk kita selami lebih lanjut. Faktor-faktor itu adalah: politik, teori-teori mengenai ideologi dan pertumbuhan epistemologi modern.

### **Politik Nasional sebagai Konteks**

Pernyataan yang mengatakan bahwa Pancasila adalah ideologi tertutup dan sebaliknya, adalah isu-isu politik yang terjadi segera sesudah Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelesaikan Sidang Umumnya pada tahun 1983. Sidang Umum MPR tahun 1983 di dalam Ketetapan Nomor II mengenai GBHN memberikan suatu ketegasan bahwa Pancasila harus menjadi satu-satunya asas (asas tunggal) untuk kekuatan sosial politik. Di samping itu MPR juga memberikan sebuah penegasan bahwa pembangunan nasional pada hakikatnya adalah pengamalan Pancasila.

Khusus berkenaan dengan ketetapan tentang Pancasila sebagai satu-satunya asas bagi organisasi sosial politik terjadilah berbagai reaksi yang sedikitnya memperlmasalahkan dan lebih jauh lagi menolaknya. Ada dua hal yang menjadi titik sorotan: *pertama*, mengenai rumus atau istilah asas tunggal (satu-satunya asas); *kedua*, mengenai rumus organisasi sosial politik. Terhadap rumus Pancasila sebagai satu-satunya asas timbul suatu dakwaan dan sekurang-kurangnya perasaan bahwa dengan cara itu Pancasila dibuat menjadi ideologi yang mutlak, dogmatik, eksklusif dan karena itu mulailah timbul istilah Pancasila ideologi tertutup. Dengan perkataan lain istilah Pancasila ideologi tertutup timbul sebagai tema yang dilancarkan oleh pihak-pihak yang tidak menerima Ketetapan MPR tersebut atau sekurang-kurangnya menyangsikan dan mempertanyakannya. Terhadap rumus organisasi kemasyarakatan, timbullah banyak pertanyaan pula, misalnya saja: apakah organisasi sosial politik itu mencakup organisasi politik saja ataukah juga organisasi sosial di luar organisasi politik yang lazim disebut sebagai organisasi kemasyarakatan; lebih lanjut, walaupun organisasi sosial politik pengertian-nya mencakup eksistensi organisasi kemasyarakatan, apakah ada perbedaan antara organisasi kemasyarakatan keagamaan di satu pihak dengan organisasi kemasyarakatan non-keagamaan di lain pihak. Dan akhirnya timbullah pula pertanyaan: apakah agama itu suatu organisasi kemasyarakatan atau tidak.



Demikian tampaklah bahwa tema Pancasila ideologi tertutup tersebut mengandung di dalamnya masalah-masalah politik yang sifatnya teoretikal dan masalah-masalah politik yang sifatnya praktikal. Karena itu tema tersebut menjadi bagian dari menghangatnya politik baik di tataran pemikiran maupun di tataran praktikal.

Proses ini makin meningkat ketika pemerintah, dalam menunaikan tugasnya melaksanakan Ketetapan MPR mulai mempersiapkan Rancangan Undang-Undang mengenai Partai Politik dan Golongan Karya dan Rancangan Undang-Undang mengenai organisasi kemasyarakatan, yang merupakan bagian dari satu paket perundang-undangan politik bersama dengan Rancangan Undang-Undang mengenai Pemilihan Umum, Kedudukan anggota-anggota MPR, DPR dan DPRD serta Rancangan Undang-Undang tentang Referendum.

Namun ketika kedua Rancangan Undang-Undang tersebut kemudian diserahkan oleh pemerintah kepada DPR dan kemudian DPR sesudah membahas dan mengolahnya menetapkan menjadi Undang-Undang Nomor 3/1985 dan Undang-Undang Nomor 8/1985 suasana mulai menjadi reda, terutama karena pemerintah bersama dengan DPR dapat memberikan jawaban yang jelas dan tegas, baik dari segi praktikal maupun dari segi teoretikal mengenai dua pertanyaan tersebut di atas tadi.

Terhadap pertanyaan tentang arti asas tunggal atau satu-satunya asas, atas dasar mana dikemukakan pendapat bahwa Pancasila adalah ideologi tertutup, diajukanlah jawaban bahwa yang dimaksud dengan rumusan itu adalah wawasan bahwa Pancasila merupakan satu-satunya asas kehidupan berbangsa, bernegara dan bermasyarakat. Dengan demikian istilah satu-satunya asas bukanlah istilah yang dogmatik dan yang mengandung suatu eksklusivisme totaliter, akan tetapi sebuah pengertian atau wawasan yang mengandung pengertian yang jelas, tertentu dan terbatas pula, dan dalam batasan itu Pancasila justru bukan sebuah ideologi tertutup. Pancasila bukanlah sebuah "Maha-asas," akan tetapi Pancasila itu adalah asas kehidupan berbangsa, bernegara dan bermasyarakatnya rakyat Indonesia. Hal ini ditegaskan di dalam Pasal 2 UU Nomor 3 dan Nomor 8 tahun 1985.

Pertanyaan mengenai apakah istilah sosial politik itu terbatas kepada organisasi politik (sehingga limitatif bagi Golkar dan Partai-partai Politik, serta ABRI) ataukah juga mencakup organisasi kemasyarakatan yang non-politikal, maupun pertanyaan apakah agama itu termasuk ke dalam organisasi kemasyarakatan atau tidak, hal-hal itu pun memperoleh jawabannya secara mendasar, khususnya di dalam Pasal 3 UU Nomor 8 tahun 1985 itu. Akan tetapi karena kesempatan ini tidak dimaksudkan untuk membahas secara detail problem-problem politik berkenaan dengan bagian utama dari paket perundang-undangan politik itu, tidak pada tempatnyalah kiranya kalau hal

ini saya uraikan lebih jauh lagi. Cukup kiranya untuk menunjukkan betapa hal-hal tersebut telah menjadi konteks aktualnya permasalahan yang ingin kita kupas bersama, yaitu apakah Pancasila itu suatu ideologi tertutup ataukah Pancasila itu suatu ideologi terbuka.

Sesudah UU No. 3 dan No. 8 tahun 1985 itu disahkan, mulailah terjadi suatu arus-balik. Tema Pancasila sebagai ideologi terbuka menjadi banyak ditampilkan dan diuraikan baik di kalangan pemerintah maupun di kalangan masyarakat. Pancasila dinyatakan sebagai sebuah ideologi terbuka dalam arti bahwa ideologi nasional kita itu bukanlah sebuah ideologi yang dogmatik totaliter, yang berlainan dengan fasisme ataupun ideologi-ideologi lain yang sifatnya dogmatik totaliter. Ia bukan juga ideologinya satu kelompok atau golongan saja. Pancasila dikemukakan sebagai sebuah ideologi terbuka dalam arti ia tidak membunuh dan mematikan kebhinnekaan dan tidak membangun monolitisme absolut diktatorial, melainkan Pancasila menghendaki terwujudnya kehidupan kebangsaan, kemasyarakatan dan kenegaraan yang sesuai dengan sifat dasar bhinneka tunggal ika, sebagai sifat dasarnya masyarakat Indonesia, masyarakat Nusantara. Pancasila bukan ideologi yang mencita-citakan totaliterisme dan absolutisme dalam segala bentuknya, akan tetapi sebuah ideologi yang mencita-citakan demokrasi dan kebudayaan.

Karena setiap orang menjadi cenderung berbicara mengenai Pancasila sebagai ideologi terbuka, termasuk aliran-aliran yang tadinya menolak ataupun mempertanyakan Ketetapan MPR tentang Pancasila sebagai asas tunggal ini, tidaklah mengherankan pula apabila kemudian ada sementara yang merasa kurang dapat menerima istilah Pancasila sebagai ideologi terbuka itu. Ada dua kemungkinan yang menjadi latar belakangnya: *pertama*, karena rasa kewaspadaan dan kekhawatiran, jangan-jangan istilah Pancasila sebagai ideologi terbuka ini dapat dimanipulasikan oleh kekuatan-kekuatan yang bermaksud mengubah atau menghilangkan Pancasila itu; atau *kedua*, karena kurangnya pemahaman teoretikal dan analitikal mengenai masalah-masalah ideologi dan politik pada umumnya, sehingga secara implisit meminta adanya pemahaman yang jelas baik yang teoretikal maupun yang operasional.

Terjadinya pandangan-pandangan seperti itu harus pula dipandang sebagai bagian dari proses pertumbuhan politik nasional kita, khususnya yang berkenaan dengan pembangunan ideologi. Sudah barang tentu Ketetapan MPR Nomor II tahun 1983 tidaklah dapat dilepaskan dari Ketetapan MPR sebelumnya, yaitu pada Sidang Umum MPR tahun 1978. Dan ini pun sudah barang tentu tidak pula dapat dilepaskan dari situasi dan keadaan sebelumnya. Presiden Soeharto di dalam pesan akhir tahun 1984 mengemukakan bahwa perjalanan sejarah kebangsaan kita, khususnya sejak Orde Baru, dapat dibagi ke dalam dua babak: babak pengamanan Pancasila dan babak pengamalan Pancasila. Adapun babak pengamalan Pancasila itu diawali dengan Ketetapan MPR Nomor II tahun 1978, Ekaprasetia Pancakarsa,



sedang periode sebelumnya merupakan babak perjuangan mengamankan Pancasila.

Selama babak pengamanan Pancasila itu kita secara konsisten memperjuangkan kejelasan-kejelasan mengenai Pancasila, menetapkan pembakuan-pembakuan tentang Pancasila, menegaskan sumber, isi maupun posisi Pancasila. Kita pun menegaskan bahwa Pancasila tidak akan dapat diganti ataupun diubah secara hukum, karena mengubah Pancasila berarti hilangnya Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Proklamasi tanggal 17 Agustus 1945. Maka karena itu ketika di dalam kelanjutan babak pengamalan kita sendiri menyatakan Pancasila adalah sebuah ideologi terbuka, karena tidak dogmatik, tidak totaliter, tidak monolitik dan justru sesuai dengan perkembangan demokrasi dan kebudayaan, tidaklah mengherankan apabila lalu ada pertanyaan: apakah dengan demikian kita akan membiarkan Pancasila itu diubah dan diganti lagi, membiarkan dibuyarkannya pembakuan-pembakuan yang sudah menjadi kesepakatan bangsa Indonesia ini dan diperjuangkan pada babak pengamanan itu? Semua itu tentu saja meminta jawaban yang mendasar mengenai: apakah yang dimaksud dengan Pancasila ideologi terbuka itu? Mendasar, karena pernyataan bahwa Pancasila adalah suatu ideologi terbuka tersebut bukanlah pernyataan yang sifatnya taktikal, melainkan pernyataan yang sungguh fundamental. Pernyataan itu bukan sekedar *statement of tactics* melainkan adalah sebuah *statement of principle*.

### Teori-teori tentang Ideologi

Latar belakang lain yang perlu kita perhatikan di dalam menganalisa konteks aktual dari permasalahan sekitar Pancasila ideologi tertutup ataukah terbuka ini adalah teori-teori ideologi. Bagaimanapun juga makin lama menjadi makin jelas dan makin tegas -- dan kita semua bangga karenanya -- bahwa bangsa Indonesia adalah bangsa yang berwawasan ideologikal. Artinya bahwa bangsa Indonesia mempunyai ideologi yang jelas. Kehidupan kebangsaan Indonesia dilandasi oleh sebuah ideologi yang kuat. Sesungguhnya setiap bangsa, setiap negara, bahkan setiap kolektiva masyarakat, baik implisit maupun eksplisit akan selalu mempunyai sifat ideologikal. Hanya ada yang secara sadar, jelas, sistematis dan konsisten memegangnya, ada yang kurang jelas, kurang eksplisit, kurang sistematis dan kurang konsisten. Setiap bangsa, setiap negara selalu mempunyai asumsi-asumsi ideologikal.

Oleh karena posisi ideologi merupakan hal yang amat dominan di dalam kehidupan politik, kebangsaan, kenegaraan dan kemasyarakatan kita, sudah sewajarnya apabila hal ideologi itu menjadi bahan pemikiran dan permasalahan pula. Secara mudahnya untuk dapat memahami pola-pola politik nasional Indonesia orang harus berusaha mempunyai pengertian-pengertian dasar mengenai ideologinya. Karena itu pengertian-pengertian dasar mengenai



ideologi juga menjadi salah satu alat untuk mempelajari, mengukur ataupun menilai sikap, wawasan maupun langkah-langkah politik kita.

Di sinilah kemudian teori-teori ideologi dengan sendirinya ikut pula menjadi faktor yang memberi warna bahkan mempengaruhi dan ikut berbicara. Teori-teori ideologi, yang secara historis tumbuh berkembang sebagai bagian dari alam pikiran Barat merupakan sumber yang dipergunakan oleh semantara orang, baik orang Indonesia maupun bukan orang Indonesia, untuk menganalisa dan mengevaluasi gerak maupun kualitas politik di Indonesia.

Ideologi sendiri memang sudah menjadi sebuah pengertian yang amat kompleks. Hal ini sebetulnya sudah menunjukkan betapa kita di dalam hal ideologi ini tidak dapat berpangkal dan berpegang dari sebuah definisi ataupun sebuah teori saja semata-mata.

Secara historis, istilah ideologi pertama-tama dikemukakan oleh seorang Perancis bernama Destut de Tarcy. Seperti halnya Leibniz, de Tarcy ini mempunyai cita-cita untuk membangun suatu sistem pengetahuan. Apabila Leibniz menyebutkan impiannya itu sebagai "one great system of truth" di mana tergabung segala cabang ilmu dan segala kebenaran-kebenaran ilmiah, de Tarcy menyebutnya sebagai sebuah *Ideologie*, yaitu "science of ideas." De Tarcy sendiri pernah menduduki jabatan penting sebagai orang yang dipercaya untuk membangun sistem pendidikan di Perancis. Namun semua itu terhenti ketika Napoleon berkuasa di Perancis. Oleh Napoleon orang-orang seperti de Tarcy ini disebut sebagai orang-orang yang bermimpi. Maka itu bagi Napoleon ideologi bukanlah hal yang besar dan terhormat, melainkan merupakan hal yang remeh dan tidak terpakai (walaupun Napoleon sendiri adalah orang yang mempunyai temperamen yang amat ideologikal).

Perhatian kepada konsep ideologi menjadi tumbuh berkembang lagi antara lain karena pengaruh Karl Marx. Karl Marx banyak berbicara mengenai ideologi, bahkan salah satu bukunya berjudul, "The German Ideology." Ideologi menjadi vokabuler yang penting di dalam pemikiran politik maupun ekonomi Karl Marx. Bagi Karl Marx, ideologi adalah suatu bagian dari apa yang disebutnya sebagai *suprastruktur*. Ideologi adalah sebuah wawasan yang dihasilkan oleh kekuatan pada bangunan bawah, yaitu kekuatan yang memiliki faktor-faktor produksi. Maka itu ideologi bukanlah wawasan yang sifatnya empirikal, diangkat dari kenyataan-kenyataan. Ideologi adalah sebuah rekayasa mental. Adapun ideologi itu terjadi disebabkan karena kekuatan yang membentuk ideologi itu memerlukannya untuk dapat mempertahankan posisi dan kekuatannya. Maka itu ideologi selalu bersifat fungsional. Ideologi tidak berbicara mengenai kebenaran, tidak berbicara mengenai kenyataan empirik, akan tetapi ideologi berbicara mengenai kemanfaatan, kepentingan, kemauan, pamrih. Itulah sebabnya maka pada hakikatnya suatu ideologi selalu dipandang sebagai sesuatu yang tidak ilmiah, sesuatu yang tertutup.



Pengaruh Marx di dalam dunia pemikiran memang cukup luas, dan mempunyai dampak pula terhadap konsep ilmu pengetahuan. Marx menegaskan bahwa tujuan ilmu itu tidak untuk mengetahui masyarakat ataupun dunia melainkan untuk mengubah dunia. Sebetulnya Marx tidaklah sendiri mengenai hal ini dan sebelum Marx sudah pula beberapa pemikir mengemukakan sikap dan pandangan yang sama.

Penegasan ini membawa permasalahan sendiri bagi perkembangan ilmu pengetahuan, terutama pengetahuan sosial: sejauh mana pengetahuan akan dapat dinilai sebagai obyektif, dan tidak bias. Maka mulailah orang mempermasalahkan hakikat dari ilmu: apakah ilmu itu bebas nilai atau tidak. Yang jelas perkembangan seperti ini makin mempertajam perbedaan pengertian antara ilmu di satu pihak dan ideologi di lain pihak.

Hal-hal tersebut memberi warna kepada pengertian mengenai ideologi yang sedang kaprah dewasa ini, terutama di Eropa dan di Amerika. Secara singkatnya dapat dikatakan bahwa ideologi merupakan suatu sistem pemikiran yang diciptakan oleh suatu kekuatan untuk kepentingan kekuatan itu. Maka itu ideologi tidaklah ditekankan kepada kebenaran-kebenaran intelektual melainkan kepada manfaat-manfaat praktikal. Walaupun demikian ideologi mempunyai suatu sifat yang total, karena mengikat orang-orang yang menerima ideologi tersebut. Ideologi lebih banyak dipandang sebagai hal yang masuk ke dalam "belief-system" dan "power-system" daripada sebagai hal yang ilmiah ataupun falsafatiah. Ideologi selalu meminta kesetiaan yang tegas tanpa kompromi, dan karena itu mempunyai sifat dogmatik, mengandung di dalamnya suatu eksklusivisme total serta determinisme yang monolitik. Maka itulah di dalam perkembangan ini ideologi kemudian dikatakan sebagai sebuah "system of thought" yang tertutup. Inilah pandangan yang kaprah di kalangan para intelektual beberapa waktu yang lalu hingga saat ini di negara-negara tersebut. Ideologi adalah suatu *system of thought* yang *power-oriented*, *establishment-oriented*, *exclusivisme-oriented*, *dogmatism-oriented*, *totalitarianist-oriented*, dan karena itulah ideologi dipandang sebagai sebuah system of thought yang tertutup.

Ada sementara orang yang memberikan relativisasi dengan memberikan konotasi lebih spesifik lagi kepada pengertian ini, mungkin disebabkan antara lain karena menguatnya pengaruh ajaran Karl Marx dan Sigmund Freud. Bagi lingkungan ini kata dan pengertian ideologi seperti itu secara khusus dan terbatas hanya dikenakan kepada orang-orang atau kelompok yang memegang kekuasaan (politik, ekonomi, militer, teknologi). Ideologi adalah sebuah bangunan atas yang dikembangkan oleh pemerintah, oleh establishment, oleh opressor. Bagi kalangan ini pihak-pihak yang menentang pemerintah, menentang opressor, menentang establishment dipandang sebagai kekuatan yang non-ideologikal.



Sudah barang tentu pandangan tersebut juga mendapatkan kritik dan tanggapan yang mendasar. Pertama-tama apabila seseorang membuat definisi, maka definisi itu pun haruslah berlaku umum. Keduanya, karena de facto system of thought tertutup seperti itu dapat pula terjadi di kalangan-kalangan non-pemerintah, di kalangan-kalangan yang non-formal. Ideologi adalah suatu system of thought yang terkait dengan kekuasaan, dengan kekuatan dan dengan problem legitimasi, baik itu bersifat kenegaraan maupun itu bersifat kemasyarakatan, baik itu yang formal maupun yang tidak formal. Maka itu ada yang mengemukakan pandangan sebagai berikut:

By providing government with legitimacy, ideologists justifies the status quo. But ideology also may be used by reformists or rebels to attack the status quo. While government may sanction their oppression of citizens by citing the divine right of kingship or historical inevitability, rebellious citizens may legitimate their own acts of violence by appealing to principle of natural right, or the consent of the governed. An ideology that is identified with the apparent interests of the working class may be used to challenge the authority of the bourgeois state, and, subsequently, the same ideology may be used to legitimate dictatorial control over the working class.<sup>1</sup>

Walaupun menjadi terlalu deterministik dan kiranya juga hanya didasarkan atas pengalaman sejarah politik kenegaraan dan kemasyarakatan di dunia Barat, (dan karena itu di dalamnya terkandung suatu pandangan yang kurang kritis), namun itulah konsep ideologi yang dewasa ini laku dan berlaku. Di dalam konteks ini maka konsep ideologi bagaimana pun menjadi konsep yang tidak disenangi. Konsep ideologi dipandang sebagai hal yang tidak sesuai dengan cita-cita demokrasi, kesejahteraan masyarakat, kebahagiaan manusia dan kebudayaan. Ideologi adalah sistem tertutup dan menutup perkembangan manusia, baik secara sosiologis, secara historis, secara politikal dan ekonomikal. Orang cenderung untuk membuang konsep itu dan sejauh mungkin berusaha agar dirinya tidak disebut sebagai orang yang berpikiran ideologikal. Para terpelajar pun juga banyak berusaha agar pemikiran-pemikiran dan analisisnya mengenai kenyataan-kenyataan sosial tidak diklasifikasikan ke dalam pandangan yang ideologikal. Sifat ideologikal hanya melekat pada orang yang sikap dan wawasannya tertutup, memperjuangkan kepentingannya sendiri saja, motivasi dasarnya adalah egoisme baik kolektif maupun individual.

Apabila kita mengikuti wawasan yang berkembang di dalam tradisi sosial dan kultural seperti itu, sudah barang tentu kita akan pula mempunyai sikap dan wawasan tertentu manakala kita mendengar bahwa negara kita dibangun atas dasar sebuah ideologi, dan bahkan di dalam pembangunan nasional yang kita selenggarakan sekarang ini kita berpegang kepada sebuah ideologi yang jelas. Sikap dan pandangan kita akan menjadi lain, atau sekurang-kurangnya menjadi tidak enak, kalau kita dipandang sebagai bangsa dan negara yang

<sup>1</sup>C.C. Rodee Ph.D., C.Q. Cristoll, LLB, Ph.D., T.J. Anderson Ph.D., dan Thomas H. Green, Ph.D., di dalam *Introduction to Political Science*, 1983.



bersifat ideologikal. Suasana ini pula kiranya yang tidak jarang banyak menimbulkan kesukaran bagi kaum terpelajar dari luar (terutama yang tergolong muda) untuk dapat memahami kehidupan politik, kenegaraan, kemasyarakatan dan kebangsaan kita ini.

Seorang pemikir terkemuka di masyarakat ini, yang amat banyak mengenal masalah-masalah ideologi, pernah mengatakan bahwa di dalam konteks perkembangan seperti di Barat ini, maka Pancasila haruslah dipandang sebagai sebuah "ideologi yang tidak ideologis." Ini memang mempunyai relevansi, karena paham dan konsep kita mengenai ideologi, dalam arti paham dan konsep tentang ideologi yang terjadi dan tumbuh di dalam alam pikiran kebangsaan, kenegaraan dan kemasyarakatan kita, memang lain dari apa yang terjadi di negara-negara lain itu. Dan kita pun tidak perlu memandang diri kita harus menjadi sub-sistem dari wawasan yang sedang tumbuh dan berkembang di negara-negara lain tersebut. Mereka mempunyai tradisi sendiri, kita ternyata mempunyai tradisi sendiri pula. (Walaupun hal ini tidak harus diartikan kita menutup diri dan menentang wawasan kita terhadap perkembangan sejarah di luar sejarah kebangsaan kita.)

Bahkan secara analitikal, apabila kita kaji secara mendasar, kita dan kaum pemikir tentunya harus pula terbuka terhadap kenyataan yang ada. Ideologi ternyata sudah menjadi konsep yang majemuk. Ideologi bukan konsep yang terjadi secara total dan final pada saat Tuhan menciptakan dunia dan manusia ini: artinya ideologi itu terjadi di dalam sejarah, tumbuh dan berkembang di dalam sejarah. Maka itu ideologi, termasuk konsep dan wawasan mengenai ideologi itu, akan selalu bersifat historis, evolutif, dialektikal, dialogal.

Dengan demikian apabila kita menggunakan istilah ideologi untuk Pancasila, perlu sekali disertai presisi yang jelas. Sejarah menunjukkan bahwa Pancasila sebagai ideologi (yang kemudian menjadi dasar negara dan yang makin terungkap akar kulturalnya) bukanlah sebuah system of thought yang tertutup. Ideologi ini mengalami evolusi, di mana terjadi proses eksplisitasi yang makin sadar dan makin refleksif. Dalam perkembangannya ideologi ini berjalanan dengan pengetahuan ilmiah, filsafat ataupun theologi. Pancasila, sebagai sebuah phenomen sejarah, ditambah dengan perkembangan yang terjadi di dalam teori-teori ideologi sendiri, menunjukkan betapa ideologi merupakan pengertian yang evolutif, dan karenanya juga tidak dapat dibatasi dan diberi satu batasan secara deterministik.

Ideologi di dalam tradisi pemikiran yang terjadi di Indonesia (sebagai bagian dari sejarah Indonesia modern yang berawal dengan babak kebangkitan nasional) pada hakikatnya adalah juga sebuah pedoman perjuangan. Karena itu ia juga merupakan suatu keyakinan, sebuah "belief-system." Karenanya pula di dalamnya terkandung elemen kognitif intelektual (yaitu cita-cita), di dalamnya terkandung pula elemen volitif-psikologikal, dan di dalamnya terjadi pula wujud keterikatan total. Ideologi itu bagi kita juga

menjawab pertanyaan: siapakah yang berkuasa di negara ini, oleh siapakah kekuasaan itu, dan untuk siapa dan untuk apakah kekuasaan negara tersebut. Pancasila menjawab bahwa yang berkuasa di negara ini adalah seluruh rakyat Indonesia yang disatukan di dalam wujud kebangsaan Indonesia, dengan satu wawasan kebangsaan Indonesia; oleh bangsa Indonesia itu pula kekuasaan negara ini dilaksanakan, dan untuk bangsa Indonesia ini pula kekuasaan negara itu diselenggarakan, guna mewujudkan kehidupan berbangsa, bermasyarakat dan bernegara yang berdasarkan atas Ketuhanan Yang Mahaesa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan, serta untuk mewujudkan Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Itulah pegangan perjuangan kebangsaan kita. Itulah cita-cita perjuangan kebangsaan kita. Itulah acuan gerak kemauan kita. Dan kepada itulah kita memberikan komitmen, yaitu keterikatan, yang sifatnya total.

Ideologi kita, yaitu Pancasila terjadi sebagai bagian dari sejarah kebangsaan kita, tumbuh dan dibentuk oleh interaksinya dengan berbagai pandangan dan aliran yang berlingkup mondial, menjadi pilihan dan kesepakatan kita, diuji dan dikaji oleh perkembangan sejarah secara terus-menerus dan menumbuhkan konsensus-konsensus dasar di dalam perjuangan kebangsaan kita ini. Ideologi ini pun telah memperoleh kekuatan konstitusional dan menjadi dasar negara, dan konstitusi kita itu adalah merupakan perangkat penjabarannya. Dan selanjutnya menjadi tampak pula bahwa ideologi kita ini bukanlah sebuah "power-base ideology" (walaupun ideologi kita ini, seperti lazimnya semua ideologi adalah sebuah kekuatan adanya), melainkan ia adalah sebuah "culture-base ideology," tidak saja bahwa ia mempunyai akarnya di dalam kebudayaan dan masyarakat Indonesia, akan tetapi ia juga sebuah ideologi yang kandungannya adalah nilai-nilai yang sifatnya mendasar. Dalam pengertian inilah Pancasila adalah ideologi, dasar negara dan pandangan hidup bangsa.

Dengan memahami teori-teori ideologi sebagai konteksnya problematik mengenai apakah Pancasila itu ideologi tertutup atautkah ideologi terbuka, maka sudah jelas bahwa kita perlu menegaskan bahwa ideologi Pancasila ini adalah sebuah ideologi yang terbuka. Pancasila adalah sebuah system of thought yang terbuka, baik secara sosiologis, secara historis, secara politikal, ekonomikal maupun secara kultural. Kalaupun ada komitmen yang sifatnya total, hal itu bukanlah karena Pancasila itu adalah sebuah ideologi yang tertutup, melainkan karena rakyat Indonesia sendirilah yang memberikan komitmen yang seperti itu.

### **Perkembangan Epistemologi Modern**

Istilah terbuka dan istilah tertutup perlu pula kita pahami sebagai bagian dari perkembangan epistemologi modern. Epistemologi secara sederhana



dapat diartikan sebagai sebuah disiplin pengetahuan yang lazim dikenal sebagai "kennisleer," "kentheorien" atau "theories of thought." Dengan perkataan lain: epistemologi adalah sebuah disiplin pada pengetahuan yang mempelajari antara lain perkembangan "system of thought" manusia.

Dalam latar belakang ini yang perlu dikemukakan di sini adalah bahwa system of thought itu ternyata mempunyai evolusi, ternyata tumbuh, berkembang dan mengalami perubahan-perubahan di dalam sejarah. Perkembangan yang terjadi di dalam teori-teori mengenai system of thought itu sudah barang tentu merupakan hal yang perlu diperhitungkan pula di dalam memahami Pancasila sebagai ideologi, karena suatu ideologi pada dasarnya adalah sebuah system of thought.

Salah satu hal yang membedakan corak perkembangan system of thought modern (di Eropa tentu saja, karena di Eropa itulah tumbuhnya epistemologi ini) di satu pihak dengan system of thought Eropa kuno maupun Eropa abad pertengahan di lain pihak adalah sifatnya yang dinamis, sifatnya yang evolutif. Di dalam konteks wawasan yang serba gerak dan serba berubah inilah tumbuh system of thought modern, yang bercabang-cabang, bahkan menjadi menggurita di dalam berbagai jenis disiplin dan pengetahuan (ilmu, filsafat, theologi, ideologi, teknologi) dan di dalam masing-masing jenis itu pun terjadi terus perkembangan cabang dan ranting-ranting. Di dalam ilmu pengetahuan kita mengenal adanya ilmu psikologi, ilmu sosiologi, ilmu anthropologi budaya, ilmu etnologi, ilmu ekonomi dan lain sebagainya, sebagai bagian dari pertumbuhan ilmu-ilmu sosial. Di dalam ilmu-ilmu alam kita mengenal tumbuhnya fisika, kimia, astronomi, geologi, hidrografi, biologi dengan berbagai macam cabang dan ranting-rantingnya. Ilmu itu tumbuh, bergerak, berubah, dalam pola dialektikal (konflik antara satu cabang dengan lainnya, konflik antara satu teori dengan teori lainnya) ataupun pola diagonal (pendekatan interdisiplin dan sebagainya).

Wawasan serba gerak dan serba berubah, yang masih terkait lagi dengan progress atau kemajuan sebagai cita-cita, membuat manusia melihat keterbukaan sebagai dimensi yang amat penting. Kemerdekaan manusia, pertumbuhan individual, mobilitas sosial, demokrasi, perkembangan ekonomi, dan perkembangan ilmu itu sendiri meminta keterbukaan sebagai suatu yang diisyratkannya. Maka keterbukaan tumbuh menjadi istilah yang melekat manunggal dengan perkembangan system of thought modern.

Di dalam psikologi misalnya orang berbicara mengenai tipe personalitas yang tertutup, watak yang tertutup, tipe personalitas terbuka, watak yang terbuka. Kemampuan orang untuk mengadakan interaksi dan komunikasi, untuk bergaul dan dengan demikian dapat tumbuh menjadi manusia dewasa, disebut sebagai kemampuan untuk terbuka. Sebaliknya ketidakmampuan untuk menunaikan hal-hal tersebut, yang akibatnya adalah terhambatnya perkembangan kepribadian dan terbentuknya watak dan kedewasaan, disebut



sebagai sikap ketertutupan. Bahkan ada tumbuh suatu pandangan bahwa semakin terbuka seseorang akan semakin dapat ia memperkaya kepribadian dan kedewasaannya; semakin tertutup seseorang oleh egonya akan semakin terhambat ia untuk dapat memperkaya diri dan menjadi dewasa.

Di dalam sosiologi terpakai pula istilah terbuka dan tertutup. Orang berbicara mengenai "open society" dan "closed society," masyarakat terbuka dan masyarakat tertutup. Dan orang pun membuat pula deskripsi tentang ciri masing-masing serta membuat evaluasi pula atas pola-pola itu. Masyarakat terbuka adalah masyarakat yang lebih sehat dan mempunyai kemungkinan lebih besar untuk dapat tumbuh dan berkembang. Konsep keterbukaan lalu menjadi terkait dengan gagasan mengenai kemajuan. Sifat terbuka suatu masyarakat akan lebih memungkinkan masyarakat tersebut mencapai kemajuan (progress) dan melaksanakan modernisasi. Orang pun mencita-citakan adanya masyarakat terbuka, di mana terdapat mobilitas baik horisontal maupun vertikal. Masyarakat tertutup (dan di sini orang juga lalu berbicara mengenai sistem ataupun subsistem, struktur ataupun sub-struktur yang tertutup dan yang terbuka), akan membawa hambatan bagi terjadinya mobilitas sosial baik secara horisontal maupun secara vertikal. Orang berbicara mengenai ingroup dan outgroup, berbicara mengenai stratifikasi, sistem status dan lain sebagainya yang kesemuanya dapat bersifat tertutup. Pola masyarakat terbuka dipandang sebagai pola yang lebih sesuai dengan cita-cita demokrasi dan kemajuan.

Hal seperti itu sudah terdapat di dalam ilmu yang lebih tua dari sosiologi, yaitu etnologi. Di sini pun orang sudah mengenal adanya pengertian-pengertian seperti xenophobia, endogami, eksogami dan lain sebagainya. Maka itu di dalam ilmu anthropologi budaya istilah terbuka dan tertutup itu juga merupakan istilah yang menjadi jamak dan baku.

Di dalam ilmu politik dan ilmu ekonomi modern istilah terbuka dan istilah tertutup juga kita temukan. Orang berbicara mengenai sistem politik terbuka dan sistem politik tertutup, baik dalam pengertian internal maupun dalam pengertian eksternalnya. Konsep-konsep ini lazim terkait dengan pengertian-pengertian tentang demokrasi, anarkhi, dan sistem totaliter.

Di dalam ilmu ekonomi banyak para terpelajar berbicara tentang sistem ekonomi terbuka dan sistem ekonomi tertutup. Di dalam semua perkembangan pemikiran itu konsep terbuka tampak lebih menjadi konsep yang di-idealisasikan, sementara konsep tertutup merupakan konsep yang harus di-jauhi. Ketertutupan pun lebih merupakan bagian dari yang harus ditabukan, sementara keterbukaan merupakan bagian dari yang dicita-citakan, sebab keterbukaanlah yang memungkinkan terjadinya evolusi, kemajuan, perkembangan, pertumbuhan, mobilitas, dialog, komunikasi, solidaritas, demokrasi, kebudayaan.



Dalam latar belakang ini, apabila kepada kita diajukan pertanyaan: apakah Pancasila tergolong kepada system of thought yang tertutup, ataukah Pancasila tergolong ke dalam system of thought yang terbuka, sudah barang tentu kita akan menjawab bahwa Pancasila sebagai suatu ideologi, sebuah dasar negara dan suatu pandangan hidup bangsa, adalah system of thought yang terbuka. Bukan sekedar karena naluri defensif, melainkan karena ideologi Pancasila memang demikianlah adanya. Ideologi Pancasila lahir dan terjadi dari suatu perjuangan yang mencita-citakan kemerdekaan, persatuan, solidaritas, kemajuan, kecerdasan, demokrasi dan kebudayaan yang kesemuanya itu dituangkan di dalam Pembukaan UUD 1945 sebagai piagam dasarnya perjuangan kebangsaan kita, piagam konstitusionalnya negara kita, piagam kulturalnya masyarakat kita. Di dalam dasar-dasar itulah kita ingin membangun kehidupan kebangsaan yang merdeka, bersatu, berdaulat dan maju sejahtera lahir maupun batin, bahkan memandang diri kita sebagai bagian dari cita-cita perjuangan kemanusiaan berdasarkan atas kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Ideologi kita tidak sekedar suatu system of thought yang terbuka secara internal akan tetapi juga terbuka secara eksternal.

Pancasila sebagai sebuah system of thought adalah sesuatu yang sifatnya historis, artinya ia terjadi di dalam sejarah dan tumbuh berkembang di dalam sejarah itu pula. Karena itu Pancasila sebagai suatu system of thought juga bersifat evolutif, artinya mengalami perkembangan-perkembangan dan menghadapi perubahan-perubahan. Pancasila sebagai suatu system of thought juga mempunyai sifat dialektikal, artinya ia terjadi karena ada masalah-masalah dan ia tumbuh juga karena ada masalah-masalah. Di dalam proses evolusi Pancasila itu principium identitas berjalan bersamaan dengan principium negationis: identitas Pancasila menjadi semakin nyata dan jelas di dalam interaksinya dengan masalah-masalah dan dengan wawasan-wawasan yang berbeda dari Pancasila tersebut. Pancasila sebagai suatu system of thought juga bersifat dialogal: artinya Pancasila bukanlah wawasan yang menolak interaksi dan komunikasi dengan sistem-sistem pemikiran lain.

Dalam konteks itu jelas pula bahwa Pancasila adalah sebuah system of thought yang mempunyai wawasan ke depan karena ia adalah sebuah ideologi perjuangan, ideologi pergerakan, dengan cita-cita yang ingin dikejar dan diwujudkannya. Di dalam konteksnya pertumbuhan epistemologi modern justru menjadi makin jelas bahwa Pancasila adalah suatu wawasan yang terbuka.

## MEMAHAMI BERBAGAI KEBERATAN

Adanya perbedaan pendapat mengenai pernyataan tentang Pancasila sebagai ideologi tertutup ataupun sebaliknya terhadap pernyataan mengenai

Pancasila sebagai ideologi terbuka, menunjukkan bahwa ada keberatan-keberatan terhadap penggunaan baik istilah ideologi tertutup maupun ideologi terbuka.

Sebagaimana diketahui dari analisa kita terhadap konteks politik yang menjadi latar-belakang munculnya istilah ideologi terbuka dan ideologi tertutup seperti yang diuraikan di depan, pernyataan Pancasila sebagai ideologi tertutup itu pada awalnya dikemukakan oleh pihak dan kalangan yang tidak dapat menerima ditetapkannya Pancasila sebagai asas tunggal organisasi sosial politik di Indonesia. Oleh mereka ini dikemukakan bahwa dengan demikian Pancasila menjadi sebuah ideologi tertutup, dogmatik, totaliter dan mengandung eksklusivisme absolut. Pancasila menjadi suatu *system of thought* yang tertutup dan menutup kemerdekaan, perbedaan, pluralisme dan demokrasi.

Di dalam konteks inilah menjadi wajar bahwa pernyataan mengenai Pancasila sebagai ideologi terbuka selanjutnya datang dari pihak dan kalangan yang menerima ditetapkannya Pancasila sebagai asas tunggal karena keyakinannya bahwa Pancasila adalah ideologi yang tidak mengandung dan mengajarkan dogmatisme, eksklusivisme, totaliterisme, tidak mematikan kebhinnekaan, tidak membunuh demokrasi. Pancasila adalah ideologi yang mencita-citakan demokrasi, kemerdekaan, persatuan dan kesatuan, kebersamaan, solidaritas, kemajuan dan kebudayaan. Dalam kaitan inilah maka dikemukakan pernyataan bahwa Pancasila merupakan sebuah ideologi terbuka itu, artinya ideologi yang tidak mengandung implikasi dogmatisme, eksklusivisme dan totaliterisme. Terbuka juga dalam arti bahwa Pancasila bukanlah suatu ideologi yang menjadi milik atau monopoli satu golongan saja (keterbukaan sosiologis). Terbuka juga dalam arti bahwa Pancasila dapat dioperasionalisasikan secara terus-menerus dalam menghadapi tantangan-tantangan sejarah (keterbukaan historis).

Pernyataan bahwa Pancasila adalah suatu ideologi terbuka dan bukan sebuah ideologi tertutup ini juga mendapat tanggapan yang positif dari kalangan yang mengikuti serta memahami perkembangan teori-teori ideologi dan perkembangan sistem pengetahuan modern. Ditinjau dari perkembangan teori-teori ideologi serta ditinjau dari perkembangan sistem-sistem pengetahuan modern, Pancasila harus dipandang sebagai suatu "ideologi yang tidak ideologis," ideologi yang merupakan suatu *system of thought* yang terbuka, yang mengajarkan sistem politik, ekonomi, kemasyarakatan dan kebudayaan yang terbuka, baik secara sosiologis maupun secara historis.

Adapun selanjutnya terhadap pernyataan tentang Pancasila sebagai suatu ideologi terbuka, sudah barang tentu yang mempunyai keberatan pertama dan terutama adalah mereka yang tidak mau menerima Ketetapan tentang Pancasila sebagai satu-satunya asas, sebagaimana dikemukakan di atas. Ditetap-



kannya Pancasila sebagai satu-satunya asas kehidupan berbangsa, bernegara dan bermasyarakat, oleh mereka diartikan dimatikannya ideologi-ideologi serta aliran-aliran lain baik yang keagamaan maupun yang bukan keagamaan. Pancasila oleh mereka dipandang sebagai tidak mengakomodasi ideologi-ideologi dan aliran-aliran yang ada di masyarakat dan di dunia ini. Dalam kaitan inilah Pancasila oleh mereka disebut sebagai suatu ideologi tertutup itu, dan ditolaklah pernyataan yang mengatakan bahwa Pancasila adalah suatu ideologi terbuka.

Namun dari lain pihak keberatan atau sekurang-kurangnya pertanyaan mengenai istilah Pancasila sebagai ideologi terbuka itu telah pula terjadi di kalangan sementara yang menerima ditetapkannya Pancasila sebagai satu-satunya asas, terutama sesudah disahkannya Undang-Undang Nomor 3 dan Nomor 8 tahun 1985, di mana kemudian makin banyak orang berbicara tentang Pancasila sebagai ideologi terbuka itu. Keberatan ini tampaknya timbul dari suatu kekhawatiran bahwa diterimanya istilah Pancasila sebagai ideologi terbuka itu akan menjadi peluang bagi kekuatan-kekuatan yang ingin mengubah, menggeser ataupun menghapuskan Pancasila karena tidak menyetujui Pancasila sebagai ideologi nasional, sebagai dasar negara ataupun sebagai pandangan hidup bangsa. Apalagi ketika ada sementara pernyataan bahwa Pancasila harus menjadi sistem terbuka sehingga harus menampung ideologi-ideologi, aspirasi-aspirasi dan aliran-aliran di luar Pancasila. Di dalam rasa keberatan atau kurang mantapnya penerimaan, pengertian Pancasila sebagai ideologi terbuka ini terkandung pertanyaan: apakah dengan demikian Pancasila akan mengadakan akomodasi pula terhadap aspirasi dan ideologi lain seperti misalnya pernah terjadi di dalam bentuk Nasakom? Apakah Pancasila akan dapat diubah? Apakah Pancasila dengan demikian kita biarkan untuk diganti? Apakah dengan demikian kita menerima bahwa Pancasila "is subject to change?" Dan walaupun Pancasila adalah suatu ideologi yang terbuka tidakkah ada batas, patokan dan mekanisme normatif di dalam proses keterbukaan itu?

Bahwa dari kalangan "true believers" dari ideologi Pancasila timbul adanya perasaan sejati terhadap pengertian ideologi terbuka seperti itu memang dapat dipahami. Kita baru saja dapat dikatakan mengalami awal babak transisi dari fase pengamanan Pancasila memasuki fase pengamalan Pancasila. Masih kuat rasa dan ingatan betapa sepanjang fase pengamanan Pancasila itu bangsa kita berjuang mempertahankan, membentengi dan membakukan pengertian-pengertian dasar tentang Pancasila. Pergulatan selama fase pengamanan tersebut memberikan pelajaran betapa masih ada kekuatan-kekuatan yang tidak mau menerima Pancasila, tidak saja yang bergerak atas pertimbangan taktis akan tetapi yang bergerak atas pertimbangan ideologikal konsepsional. Pada fase itu melalui serangkaian Ketetapan MPR yang penyelenggaraannya harus diamankan secara susah payah, Orde Baru mene-



tapkan tekad dan ketegasannya bahwa Pancasila tidak akan diubah atau diganti oleh siapa pun, bahwa Pancasila tidak dapat diubah secara hukum dan bahwa perubahan Pancasila akan berarti hilangnya Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan atas Proklamasi. Pada tanggal itu Orde Baru harus bergumul melawan mereka yang melancarkan gagasan Pancasila "subject to change." Bahkan tahun 1978, yang dapat dipandang sebagai awal dari fase pengamalan Pancasila, masih pula ditandai adanya kekuatan-kekuatan yang belum ataupun tidak mau menerima Pancasila sebagaimana apa adanya. Ketetapan MPR-RI Nomor II tahun 1978, bahkan seluruh suasana Sidang Umum MPR tahun 1978 masih diwarnai oleh aksi-aksi radikal yang sifatnya ideologikal. Dan tahun 1978 itu ternyata bukan fase final bagi kekuatan-kekuatan yang secara mendasar tidak mau menerima Pancasila tersebut. Ketetapan MPR-RI tentang Pancasila sebagai asas tunggal masih menghadapi perlawanan-perlawanan, baik di tataran pemikiran maupun di tataran yang sifatnya lebih praktikal.

Maka itu kekhawatiran tersebut adalah suatu disposisi yang wajar. Bahkan ketika UU Nomor 3 dan Nomor 8 1985 sudah disahkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan suasana menolak Pancasila sebagai asas tunggal sudah lebih digantikan dengan suasana menerima Pancasila sebagai asas tunggal, secara mendasar kekhawatiran itu belum terbuangkan dan karena itu masih ada pertanyaan: sejauh manakah penerimaan itu dapat dipandang dan diterima sebagai "genuine acceptance" dan bukan sekedar penerimaan yang bersifat taktis. Masih ada pertanyaan apakah di balik penerimaan, dan karena itu di balik pengertian mengenai Pancasila sebagai ideologi terbuka itu, tidak mustahil terselinap langkah yang lebih halus sebagai bagian taktikal dari gerak mengubah, menggeser dan kemudian menggantikan Pancasila sebagai ideologi, dasar negara dan pandangan hidup bangsa, sebagai satu-satunya asas kehidupan berbangsa, bernegara dan bermasyarakat?

Inilah kira-kira potret dari disposisi batin yang mewarnai kalangan sementara para true-believers terhadap Pancasila yang merasakan suatu keberatan terhadap pernyataan bahwa Pancasila adalah suatu ideologi terbuka itu. Disposisi ini timbul amat diwarnai oleh suasana yang penuh kewaspadaan di dalam mempertahankan Pancasila. Disposisi ini timbul karena belum sepenuhnya melihat dan memahami arti dan implikasi dari pernyataan mengenai Pancasila sebagai ideologi terbuka. Maka keberatan ini dapatlah kita pandang di satu pihak sebagai sebuah amanat agar kita tetap *eling lan waspada* dan di lain pihak sebagai ajakan untuk memberikan pendalaman yang lebih jelas dan mantap mengenai arti dan implikasi dari Pancasila sebagai ideologi terbuka itu.

Upaya untuk itu dapat dilaksanakan dengan usaha memahami konteks politik, konteks teoretikal dan konteks epistemologikal sebagaimana telah dikemukakan di atas. Dengan demikian terdapatlah suatu bekal analitikal dan



teoretikal yang melandasi pernyataan mengenai Pancasila sebagai ideologi terbuka itu.

Sementara itu secara sederhana sebetulnya sudah pula dapat menjadi jelas posisi permasalahan ini, apabila kita melihat bahwa istilah *keterbukaan* mempunyai pengertian yang jauh berbeda dari istilah *perubahan*, *pergeseran* ataupun *pergantian*. Bahwa *open* itu tidak sama dengan *change*. Lebih lanjut lagi posisi dan masalahnya akan menjadi jelas pula apabila kita dapat melihat betapa pengertian *change* itu adalah sebuah pengertian yang kompleks: ia dapat berarti *mutasi*, ia dapat pula berarti *eksplisitasi*. Seorang bayi lahir dan kemudian mati, ia dapat dikatakan mengalami perubahan. Seorang bayi lahir, kemudian mengalami pertumbuhan menjadi remaja dan kemudian menjadi dewasa, ia dapat dikatakan mengalami perubahan juga. Perubahan dalam kasus yang satu mempunyai makna yang sungguh berlainan dengan perubahan di dalam kasus yang kedua itu. Menyatakan Pancasila sebagai ideologi terbuka itu tidak sama dengan menyatakan membiarkan Pancasila untuk diubah ataupun digantikan dengan ideologi dan dasar negara lain.

Kekhawatiran akan menjadi dapat diredakan pula manakala secara analitikal dapat dilihat bahwa kalimat Pancasila adalah suatu ideologi terbuka itu adalah sebuah kalimat pernyataan yang mempunyai subyek atau *jejer* yang mempunyai identitas jelas. *Jejer* itu adalah Pancasila, dan Pancasila mempunyai identitas yang jelas: ia terkandung di dalam Pembukaan UUD 1945, ia adalah dasar negara, ia adalah ideologi nasional, dan ia adalah pandangan hidup bangsa. Identitas itu telah merupakan kesepakatan nasional dan telah pula melahirkan kesepakatan-kesepakatan nasional lebih lanjut lagi. Keterbukaan Pancasila sebagai ideologi bukanlah keterbukaan tanpa identitas, bukan keterbukaan yang mengkhianati identitas dasarnya.

## KETERBUKAAN PANCASILA SEBAGAI KETERBUKAAN KULTURAL

Dari uraian di atas kiranya sudah menjadi lebih jelas pertimbangan-pertimbangan dasar teoretikal maupun kontekstualnya mengapa Pancasila di dalam perkembangannya dinyatakan sebagai suatu ideologi terbuka itu.

Sebagai suatu kesimpulan teoretikal konsepsional dapat dikatakan bahwa keterbukaan Pancasila itu adalah keterbukaan yang sifatnya kultural, artinya sesuai dengan sifat dasar dari apa yang kita namakan kebudayaan. Keterbukaan itu adalah keterbukaan yang sesuai dengan sifat dasarnya kodrat kemanusiaan, karena manusia adalah inti dari kebudayaan. Keterbukaan Pancasila adalah manifestasi dari keterbukaan yang inheren pada hidup dan kehidupan manusia. Ia bukan keterbukaan yang berada di luar konteks dasar ini, ataupun yang keluar dari konteks dasar ini.

Keterbukaan itu dibentuk oleh adanya sifat dasar monodualistik atau kedwitunggalan mendasar antara: personalitas dan sosialitas, antara keapaan dan kesiapaan, antara dinamika dan keterbatasan, antara materialitas dan spiritualitas, antara kesinambungan dan pembaharuan. Ia adalah keterbukaan yang mempunyai jejer dan identitas. Ia adalah keterbukaan yang tergelar di dalam sejarah, bergerak baik dalam dimensi horisontal maupun vertikal, dalam hubungan antara manusia dan manusia, dalam hubungan antara manusia dan alam dan dalam hubungan antara manusia dan Tuhan Yang Mahaesa. Ia terjadi secara dinamis, multilinear dan integralistik. Ia adalah keterbukaan yang tidak tanpa acuan. Acuan dasar di dalam keterbukaan Pancasila ini dengan sendirinya adalah identitas ataupun *jatidiri* dari Pancasila itu sendiri. *Jatidiri* Pancasila inilah acuan dasarnya ataupun *norma-norma*-nya keterbukaan tersebut. *Jatidiri* Pancasila inilah yang menjadi index (menunjukkan ke mana arah gerak), vindex (memperingatkan kemungkinan-kemungkinan arah yang sesat), dan iudex (yang menentukan apakah arah itu tepat ataukah tidak).

Keterbukaan kultural adalah keterbukaan yang berpangkal dari suatu su-byek atau jejer yang nyata yang tumbuh secara historis, sosiologis, dinamik, dialektikal, dialogal, integralistik dan pluridimensional. Karena itu menempatkan Pancasila sebagai satu-satunya asas kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara juga tidak berarti membuat ideologi kita itu menjadi ideologi yang tertutup maupun yang menutup.

Salah satu hal yang menyebabkan kesukaran pada diri kita untuk memahami arti Pancasila sebagai ideologi terbuka (ataupun arti kebudayaan sebagai suatu proses humanisasi yang terbuka) adalah karena kita terbiasa di dalam analisa-analisa kita terperangkap ke dalam cara berpikir satu dimensional dan terperangkap ke dalam intelektualisme yang esensialistik. Wawasan kita menjadi terlalu intelektualistik dan esensialistik dan melupakan kenyataan yang sifatnya dinamik, integral, eksistensialistik.

Di dalam bayangan intelektualisme ini kita cenderung memandang Pancasila secara satu dimensional saja, yaitu Pancasila sebagai rumus, dan melupakan bahwa Pancasila pada dasarnya adalah suatu sikap dan wawasan dasar, dan pengalaman perjuangan. Apabila kita dapat melebarkan cakrawala dan mengubah cara berpikir satu dimensional yang serba dikotomik dan deterministik menjadi suatu wawasan yang pluri-dimensional, dinamik dan integralistik, maka hal Pancasila sebagai ideologi terbuka itu tidak akan banyak membawa persoalan mendasar. Keterikatan kita kepada Pancasila pada hakikatnya adalah keterikatan kita di dalam sikap dan wawasan, sementara rumus itu adalah ungkapan-ungkapan. Penolakan terhadap Pancasila yang sifatnya mendasar pada hakikatnya adalah penolakan yang terjadi di dalam sikap dasar dan wawasan. Karena itu tumbuh dan berkembangnya ideologi tidaklah dapat semata-mata ditumpukan kepada rumus-rumus intelektualistik, namun



harus pula dan terutama ditumpukan kepada pembentukan sikap dan wawasan dasar perjuangan secara eksperensial.

Di dalam konteks kultural ini sesungguhnya pada kenyataan yang senyatanya kita tidak pernah akan menghadapi keterbukaan mutlak dan keterutupan mutlak. Kecenderungan orang berpikir mengenai keterbukaan mutlak dan tertutupan mutlak terjadi apabila orang berpikir secara deterministik satu dimensional sebagai saya kemukakan di atas. Konsep keterbukaan dan tertutupan, ditempatkan di dalam konteks kultural, akan selalu merupakan suatu konsep yang "nunggal-misah" konsep yang sifatnya monodualistik dan dialektikal. Problem Pancasila sebagai ideologi terbuka ataukah ideologi tertutup memang mempunyai persamaan dengan problem mengenai Pancasila sebagai wadah atau isi. Cara berpikir deterministik satu dimensional akan melihat Pancasila sebagai wadah saja atau sebaliknya Pancasila sebagai isi saja, padahal Pancasila dapat menjadi wadah karena isinya, dan Pancasila menjadi isi karena mewadahi. Inilah artinya apabila di atas dikemukakan bahwa keterbukaan Pancasila sudah barang tentu adalah keterbukaan yang tidak tanpa acuan, karena ia berpangkal dari suatu jatidiri yang nyata dan aktual.

Di dalam konteks keterbukaan kultural ini keterbukaan Pancasila itu memang tidak ubahnya seperti keterbukaan di dalam perkembangan kepribadian manusia: ia berpangkal dari suatu identitas aktual dalam diri seorang manusia; ia tumbuh dan berkembang dari kanak-kanak menjadi remaja, dari remaja menjadi dewasa; ia tumbuh berkembang secara historis, biologis, psikologis, intelektual, spiritual dan sosiologis. Ia harus terbuka untuk dapat menumbuhkan hidup dan kehidupannya. Namun di dalam perubahan-perubahan itu -- ketika ia masih kanak-kanak tentulah berlainan dengan ketika ia telah dewasa -- jatidiri atau identitas pribadi itu masih tetap adanya.

Melihat keterbukaan ideologi Pancasila sebagai keterbukaan kultural berarti memandang bahwa tumbuh dan berkembangnya ideologi itu adalah suatu pertumbuhan dan perkembangan yang manusiawi. Ia bukan keterbukaan yang mengandung tuntutan hal-hal yang di luar kemampuan dan konteks manusia. Ia juga terbuka secara historis, karena itu jatidiri Pancasila itu menjadi aktual terus dengan interaksinya dengan perubahan keadaan alam dan zaman yang terjadi di dalam sejarah. Ia juga terbuka secara sosiologis, dalam arti jatidiri Pancasila sebagai ideologi bukanlah merupakan hak milik satu golongan, melainkan menjadi milik dan kesepakatan dasarnya rakyat Indonesia. Keterbukaan ideologi Pancasila itu tumbuh dan terjadi di dalam kehidupan bangsa Indonesia, sebagai satu Komunitas Kultural, Komunitas Politik, Komunitas Ekonomi, Komunitas Pancasila, Komunitas Ideologikal dan Komunitas Konstitusional. Karena itu keterbukaan Pancasila itu berarti penjabaran wawasan dan sikap dasar bangsa Indonesia di dalam pertumbuhan kehidupan kenegaraan, politik, hukum, ekonomi, kemasyarakatan, keagamaan, pendidikan, di dalam cita-cita demokrasi dan kebudayaan. Keterbukaan

Pancasila itu adalah juga keterbukaan yang konstitusional, karena Pancasila sudah menjadi dasar negara dan dijabarkan di dalam pasal-pasalnya Konstitusi Proklamasi kita. Dan tentu saja keterbukaan Pancasila itu adalah keterbukaan yang operasional. Ia dapat diwujudkan secara aktual dan terus-menerus.

### IMPLIKASI OPERASIONAL: PROBLEM PRAKSIS DAN ORTODOKSI

Analisa kontekstual di muka telah mengungkapkan pertimbangan-pertimbangan teoretikal mengenai arti dari pernyataan bahwa Pancasila merupakan suatu ideologi terbuka. Masalah selanjutnya adalah apakah implikasi operasional dari posisi Pancasila sebagai ideologi terbuka itu.

Suatu ideologi memang merupakan hal yang kompleks, tidak hanya di dalam pengertian dan teori-teorinya, akan tetapi juga di dalam praktek pelaksanaannya. Suatu ideologi akan selalu membawa problem teoretikal dan operasional.

Masalah paling mendasar mengenai sifat dan hakikat hubungan antara teori dan praksis pada hakikatnya memperoleh pendasarannya di dalam kenyataan kultural sebagaimana dikemukakan di atas pula. Terperangkap ke dalam wawasan satu dimensional yang deterministik, orang tidak jarang secara dikotomik-paradoksal mempertanyakan hubungan antara teori dengan praksis: bagaimana mungkin teori dapat dijabarkan ke dalam praksis. Orang melihat bahwa praksis adalah penjabaran dari teori, namun orang melupakan bahwa baik teori maupun praksis itu terjadi di dalam diri satu manusia ataupun suatu masyarakat manusia. Sebetulnya bukanlah teori yang menjadi aktual di dalam praksis ataupun praksis yang menjadi ungkapan dari teori, akan tetapi manusialah yang melaksanakan aktualisasi diri di dalam teori maupun praksis itu. Maka masalah dimensi teoretikal dan dimensi praktikal bukanlah masalah yang harus dipecahkan secara intelektualistik satu dimensional akan tetapi harus dipahami sebagai kenyataan eksistensialistik pluridimensional, organis dan dialektikal.

Kita perlu melihat pula bahwa ideologi itu terjadi di dalam masyarakat. Ideologi dibentuk oleh komunitas dan ideologi itu juga membentuk komunitas. Ideologi adalah suatu keyakinan kolektif, sikap dasar kolektif dan wawasan dasar kolektif. Maka itu pertumbuhan teoretikal maupun praktikal dari ideologi terjadi di dalam masyarakat, di dalam komunitas: dari komunitas, oleh komunitas dan untuk komunitas. Dalam hal Pancasila, komunitas itu adalah komunitas kebangsaan Indonesia.

Dimensi lain yang tidak jarang membuat masalah operasionalisasi itu sebagai masalah yang tampaknya paradoksal adalah problem sejarah sebagai



problem kontinuitas dan dis-kontinuitas, sebagai problem permanensi dan perubahan, problem konservasi dan inovasi, problem arkaisme dan futurisme. Dalam hal ini kesukaran yang sifatnya paradoksal tersebut juga berawal dari cara berpikir satu dimensional dan cara berpikir statik, sehingga memandang elemen-elemen permanensi terpisah mutlak dari perubahan, inovasi terpisah mutlak dari konservasi dan seterusnya lagi, serta tidak melihat elemen-elemen itu sebagai unsur-unsur dialektikal dari suatu proses sejarah yang organis pluridimensional.

Implikasi operasional dari suatu ideologi karena itu perlu sekali kita lihat dari *konteks historis* dan *konteks kultural*. Konteks historis dalam arti: sejarah sebagai pagelaran dari kemungkinan-kemungkinan aktualisasi diri manusia dan masyarakat, aktualisasi diri dari komunitas. Konteks kultural dalam arti bahwa manusia, masyarakat ataupun komunitas itu harus menentukan pilihan-pilihan atas kemungkinan-kemungkinan yang terbuka di depannya. Dalam pengertian inilah kebudayaan diartikan sebagai *choice of existence*. Pilihan-pilihan seperti inilah dapat berupa konsensus-konsensus mendasar maupun instrumental yang secara terus-menerus diambil oleh masyarakat ataupun komunitas itu di dalam perjalanan sejarahnya.

Di dalam pagelaran yang serba bergerak seperti itu, implikasi operasional dari suatu ideologi akan membawa serta pula problem dialektikal dialogal antara praksis dan ortodoksi. Praksis akan selalu bersifat serba gerak, serba berubah, karena terjadi di dalam jalannya sejarah. Dengan perkataan lain praksis akan membawa serta implikasi terhadap terjadinya perubahan. Ortodoksi sebaliknya mengandung kesetiaan kepada jatidiri dasar yang menjadi acuan dan landasan permanensi. Ortodoksi selalu mengandung di dalamnya tuntutan kepada kelestarian, kepada sifat yang tetap dan tidak berubah, sehingga operasionalisasi itu tidak menjadi proses revisionis, heterodoksi ataupun subversi.

Dialektika dialogal antara praksis dan ortodoksi ini mengandung di dalamnya tugas kultural, yaitu bagaimana praksis sebagai aktualisasi diri yang berubah-ubah di dalam pergantiannya alam dan zaman, di dalam pergantiannya kondisi dan situasi, tetap setia kepada jatidiri dasarnya, tetap setia kepada ideologinya. Bagi kita ini berarti: bagaimana ideologi Pancasila itu diaktualisasikan di dalam praksis yang bergerak berubah dengan tetap setia kepada jatidiri Pancasila sebagai ideologi nasional Indonesia, dasar negara dan pandangan hidup bangsa.

Tugas seperti itu pada hakikatnya adalah tugas intelektual dan tugas eksistensial. Tugas intelektual adalah tugas hermeneutikal, yang dijalankan dengan proses interpretasi, sementara tugas eksistensial dijalankan melalui komitmen dan kesadaran akan keterikatannya kepada perjuangan kebangsaan Indonesia, keterikatannya kepada wawasan kebangsaan Indonesia. Di dalam

hal ini operasionalisasi Pancasila sebagai ideologi, sesungguhnya hanya dijalankan oleh kekuatan-kekuatan yang secara mendasar mempunyai "commitment" kepada ideologi itu.

Terkait dengan dialektika dialogal antara praksis dan ortodoksi ini terkandung pula di dalamnya suatu tugas untuk dapat mengadakan pemilahan antara hal-hal yang sifatnya esensial mendasar di satu pihak dan hal-hal yang sifatnya aksidental, hal-hal yang sifatnya substansial dan hal-hal yang sifatnya praktikal dan instrumental.

Khusus berkenaan dengan Pancasila, kiranya kita perlu pula berpangkal dari tiga sifat dasar Pancasila. *Sifat pertama* adalah jatidiri Pancasila sebagai dasar negara. *Sifat kedua* adalah jatidiri Pancasila sebagai ideologi. *Sifat ketiga* adalah jatidiri Pancasila sebagai nilai-nilai kultural dasar.

Sebagai ideologi Pancasila menampilkan dimensi perjuangan kebangsaan, dimensi pergerakan, dimensi aksi. Pancasila membentuk kehidupan kebangsaan kita sebagai komunitas perjuangan yang bergerak bersama menuju cita-cita bersama. Pancasila membentuk sikap dan wawasan dasar bersama mengenai keterikatannya bangsa Indonesia kepada cita-cita perjuangan kebangsaannya.

Sebagai dasar negara, Pancasila menampilkan dimensi konstitusional. Komunitas kebangsaan itu terbentuk dalam susunan Negara Kesatuan Republik Indonesia, sebagai komunitas hukum dan komunitas konstitusional. Ini berarti bahwa Pancasila telah membentuk komunitas kebangsaan Indonesia dalam keterikatan konstitusional.

Sebagai pandangan hidup bangsa, Pancasila menampilkan dimensi kultural. Komunitas kebangsaan Indonesia adalah komunitas yang dibentuk oleh penerimaan dan penghayatan atas nilai-nilai dasar Pancasila.

Karena masyarakat Indonesia dibentuk dan dijiwai oleh Pancasila, baik sebagai ideologi, sebagai dasar negara maupun sebagai pandangan hidup bangsa, maka operasionalisasi Pancasila juga selalu terwujud dan menampilkan ketiga sifat dasar itu. Proses operasionalisasi Pancasila terjadi di dalam komunitas kebangsaan Indonesia, dari komunitas ini, oleh komunitas ini dan untuk komunitas ini. Proses operasionalisasi tersebut berarti proses melalui mana berpegang kepada Pancasila itu komunitas kebangsaan Indonesia mengadakan pilihan secara terus-menerus mengenai perjuangannya (sifat Pancasila sebagai ideologi) dilaksanakan secara konstitusional (sifat Pancasila sebagai dasar negara) serta dengan dijiwai oleh nilai-nilai dasar yang membentuk komunitas tersebut (sifat Pancasila sebagai pandangan hidup bangsa).

Maka itu operasionalisasi Pancasila pada hakikatnya tidak lain daripada pelaksanaan aktualisasi diri dari komunitas kebangsaan Indonesia. Opera-



sionalisasi Pancasila berarti adanya tugas yang diemban secara terus-menerus oleh bangsa Indonesia untuk menentukan pilihan-pilihan bersama, membangun konsensus-konsensus bersama mengenai perjuangan yang dihadapinya, yang dilaksanakan secara konstitusional dan dijiwai oleh nilai-nilai dasar Pancasila. Di dalam fase sejarah saat ini operasionalisasi Pancasila itu berarti: konsensus mengenai pembangunan nasional sebagai medan perjuangan kebangsaan kita saat ini, yang dilakukan secara konstitusional, dan dilakukan sebagai pengamalan nilai-nilai dasar Pancasila. Operasionalisasi Pancasila sebagai aktualisasi diri masyarakat Indonesia sejauh itu tentu membawa implikasi bahwa masyarakat Indonesia sebagai komunitas Pancasila harus terus-menerus pula melaksanakan tugas memahami, menghayati Pancasila, baik sebagai ideologi, sebagai dasar negara maupun sebagai pandangan hidup bangsa, agar dengan demikian masyarakat itu akan selalu berada di dalam disposisi ideologis, konstitusional maupun kultural yang mantap untuk mengadakan interaksi dengan perubahannya alam dan zaman. Operasionalisasi Pancasila bukanlah sekedar tugas intelektual. Ia adalah tugas kultural, yaitu tugas untuk secara terus-menerus mengadakan "choices of existence." Ia adalah juga tugas konstitusional.

## MEKANISME KONSTITUSIONAL DAN MEKANISME KULTURAL

Di depan sudah dikemukakan hal-hal apa sajakah yang perlu kita pertanyakan apabila kita membawa implikasi operasional dari Pancasila. Pertanyaan selanjutnya adalah mengenai bagaimanakah operasionalisasi itu dilaksanakan sesuai dengan dasar Pancasila sebagai suatu ideologi terbuka.

Apabila hakikat dari operasionalisasi Pancasila adalah bukan sekedar suatu kegiatan intelektual akan tetapi suatu penentuan pilihan oleh bangsa Indonesia, bagi bangsa Indonesia dan untuk bangsa Indonesia, bagaimanakah mekanisme pilihan tersebut, sehingga proses membuat choice of existence itu sejalan dengan sifat Pancasila sebagai ideologi yang terbuka.

Sebagaimana dikemukakan di atas, ada tiga sifat dasar yang melekat di dalam Pancasila yaitu sifat dasar sebagai ideologi, sifat dasar sebagai dasar negara dan sifat dasarnya sebagai pandangan hidup bangsa. Sebagai suatu ideologi -- yaitu pegangan perjuangan -- Pancasila pada hakikatnya menjawab dan menunjukkan oleh siapakah perjuangan itu dilakukan dan untuk siapakah perjuangan tersebut dilakukan pula.

Ketika perjuangan rakyat Indonesia telah sampai kepada Proklamasi Kemerdekaan pada tanggal 17 Agustus 1945, maka ideologi perjuangan itu dikonstitusikan menjadi dasar negara. Pancasila dijadikan dasar negara secara konstitusional. Dalam proses ini komunitas perjuangan dan pergerakan rakyat Indonesia menjadi komunitas politik terbuka, suatu komunitas konsti-



tusional dalam bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan UUD 1945. Implikasi dari kenyataan ini adalah bahwa gerak penentuan pilihan-pilihan perjuangan selanjutnya dilakukan menurut ketentuan konstitusi itu.

Dengan perkataan lain UUD 1945 adalah mekanisme operasionalisasi Pancasila sebagai ideologinya komunitas politik Negara Kebangsaan Indonesia. Di dalam konstitusi itu dijabarkanlah jawaban-jawaban terhadap pertanyaan mendasar mengenai: untuk siapakah perjuangan kebangsaan itu, oleh siapakah perjuangan kebangsaan itu serta bagaimanakah perjuangan tersebut diselenggarakan.

Pembukaan UUD 1945 memuat pernyataan mengenai cita-cita perjuangan kebangsaan Indonesia, dan mengenai dasar negara kebangsaan Indonesia itu. Pandangan-pandangan itu memuat wawasan dasar yang menjadi pegangan dasarnya perjuangan bangsa Indonesia. Dari pandangan-pandangan dasar yang termuat di dalam Pembukaan tersebut tampak bahwa bangsa kita bergerak atas dasar suatu pola cita-cita perjuangan yang jelas. Bangsa kita adalah bangsa yang mempunyai ideologi dan bahwa ideologi itu bukan sebuah wawasan yang sifatnya sekedar *power-base* semata-mata melainkan adalah suatu wawasan gerak perjuangan yang sifatnya adalah *culture-base*. Pembukaan menunjukkan bahwa ideologi perjuangan bangsa Indonesia adalah suatu ideologi yang terbuka.

Keterbukaan ideologikal itu amat mewarnai sifat dari konstitusi proklamasi tersebut. Konstitusi kita tidak dibangun dan disusun dengan wawasan legalisme positivistik, akan tetapi dibangun dan disusun dalam satu wawasan terbuka mengenai hukum. Karena itu di dalam Penjelasan ada dikemukakan bahwa untuk mengerti sungguh-sungguh maksudnya Undang-Undang Dasar dari suatu negara, kita harus mempelajari juga bagaimana terjadinya teks itu, harus diketahui keterangan-keterangannya dan juga harus diketahui dalam suasana apa teks itu disusun. Undang-undang dasar negara manapun tidak dapat dimengerti kalau hanya dibaca teksnya saja. Tidak cukup menyelidiki hanya pasal-pasalanya saja, akan tetapi harus diselidiki pula bagaimana prakteknya dan bagaimana suasana kebatinannya dari undang-undang dasar itu. Tercantumlah di dalam kata-kata itu wawasan yang tidak hanya sekedar tekstual sifatnya akan tetapi sekaligus juga kontekstual.

Adanya wawasan yang terbuka itu tampak pula di dalam pernyataan bahwa kita harus selalu ingat kepada dinamik kehidupan masyarakat dan negara Indonesia. Masyarakat dan negara Indonesia tumbuh, zaman berubah terutama pada zaman revolusi lahir batin sekarang ini. Oleh karena itu kita harus hidup secara dinamis, harus melihat segala gerak-gerik kehidupan masyarakat dan negara Indonesia. Berhubung dengan itu janganlah tergesa-gesa memberi bentuk (*Gestaltung*) kepada pikiran-pikiran yang masih mudah



berubah. Kalimat-kalimat di dalam Pembukaan UUD 1945 itu menunjukkan adanya wawasan dasar yang amat menyadari kenyataan sejarah (historis), yang evolusioner, serba gerak, pluridimensional. Dengan perkataan lain: suatu wawasan dasar yang terbuka.

Keterbukaan ideologikal itu tertuang pula di dalam pasal-pasal yang termuat UUD 1945. Bab I sampai dengan Bab VII berbicara mengenai sistem pemerintahan negara. Uraian mengenai sistem pemerintahan negara tersebut menunjukkan bahwa konstruksi itu merupakan bagian implementatif operasional dari suatu wawasan yang terbuka. Di dalamnya dikandung jawaban terhadap pertanyaan ideologikal mengenai kedaulatan, kekuasaan, siapakah yang berkuasa, untuk siapakah kekuasaan itu dan bagaimanakah kekuasaan itu diselenggarakan. Pemikiran-pemikiran mengenai Indonesia sebagai negara hukum dan bukan negara kekuasaan belaka, adanya sistem konstitusi dan tidak bersifat absolutisme, bahwa kekuasaan dinyatakan berada di tangan rakyat, dan hal-hal lain yang terdapat sebagai kunci-kunci pokok untuk memahami sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia, semuanya menunjukkan bahwa rumus-rumus itu lahir dari kawasan ideologikal yang sifatnya terbuka.

Keterbukaan itu tidak saja hanya keterbukaan struktural, akan tetapi juga menyentuh keterbukaan substansial. Hal ini tampak di dalam Pasal 3 dan Penjelasannya. Pasal 3 UUD 1945 mengemukakan: bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis-garis Besar Haluan Negara. Adapun di dalam Penjelasannya ada terdapat uraian sebagai berikut: Oleh karena Majelis Permusyawaratan Rakyat memegang kedaulatan negara, maka kekuasaannya tidak terbatas; mengingat dinamik masyarakat, sekali dalam lima tahun Majelis memperhatikan segala yang terjadi dan segala aliran-aliran pada waktu itu dan menentukan haluan-haluan apa yang hendaknya dipakai untuk kemudian hari. Bahkan selain itu, Majelis masih mungkin pula, dalam hal-hal tertentu mengadakan sidang istimewa.

Bagian-bagian tersebut menunjukkan bahwa keterbukaan ideologikal telah dituangkan secara operatif di dalam keterbukaan pranata konstitusional, yang tidak hanya bersifat struktural akan tetapi juga bersifat substansial. Bahwa penjabaran operatif konstitusional itu menyentuh hal-hal yang substansial, hal mana tampak dari pasal-pasal lebih lanjut, seperti misalnya: Bab VIII mengenai Keuangan Negara, Bab IX tentang Kekuasaan Kehakiman, Bab X mengenai Warga Negara, Bab XI tentang Agama, Bab XII mengenai Pertahanan Negara, Bab XIII mengenai Pendidikan, Bab XIV tentang Kesejahteraan Sosial, Bab XV tentang Bendera dan Bahasa dan Bab XVI tentang Perubahan Undang-Undang Dasar. Semua itu merupakan patokan-patokan operatif-prinsipial di dalam proses operasionalisasi Pancasila. (Menegenai hal ini lihat pula artikel Prof. Padmo Wahjono SH berjudul "Pancasila dalam Pelita IV," tanggal 27 April 1984.)



Dengan menunaikan ketetapan-ketetapan konstitusi itulah kita melakukan operasionalisasi Pancasila. Melalui pelaksanaan ketetapan-ketetapan konstitusi itu bangsa Indonesia melaksanakan pilihan-pilihan dan konsensus-konsensus dalam rangka tugas aktualisasi dirinya secara terus-menerus di dalam perjalanan sejarahnya.

Aktualisasi diri bangsa Indonesia itu tidak lain adalah perwujudan dan proses pembangunan demokrasi. Di dalam konsep demokrasi Pancasila terjalinalah secara terpadu pengertian Pancasila dalam sifatnya yang ideologikal, yang konstitusional dan yang kultural. Pancasila sebagai ideologi terbuka, yang secara operatif konstitusional dijabarkan di dalam UUD 1945, adalah ideologi yang mempunyai orientasi kuat kepada demokrasi dan kebudayaan, bukan sekedar demokrasi dalam pengertian politik, akan tetapi demokrasi dalam pengertian ekonomi dan kultural. Hal ini pun tercermin di dalam ketetapan-ketetapan konstitusional itu pula. Bab I sampai dengan Bab VII di dalam UUD 1945 berbicara tentang Aktualisasi Demokrasi Politik. Bab VIII, Bab XIV, berbicara mengenai Aktualisasi dari Demokrasi Ekonomi. Bab IX, X, XI, XII, XIII, XV, menyentuh Aktualisasi Demokrasi Kemasyarakatan dan Kebudayaan.

Semua itu membawa implikasi bahwa operasionalisasi Pancasila sebagai suatu ideologi terbuka, tidak dapat hanya terbatas kepada pelaksanaan mekanisme konstitusional secara formal, akan tetapi harus pula terjadi di dalam dinamika sosiologikal secara kultural, agar dengan demikian operasionalisasi itu sungguh merupakan aktualisasi diri dari bangsa Indonesia di dalam melaksanakan kehidupan kebangsaan, kemasyarakatan dan kenegaraannya. Pancasila sebagai suatu ideologi terbuka membawa implikasi yang integralistik, karena aktualisasi itu sifatnya tidak saja historis, sosiologis akan tetapi juga pluridimensional. Ini berarti bahwa mekanisme operasionalisasi Pancasila yang bersifat konstitusional perlu didampingi dengan operasionalisasi Pancasila melalui mekanisme kultural, yang intinya adalah proses edukasi, sistem hukum dan komunikasi dalam arti yang sedalam-dalamnya dan seluas-luasnya.

Operasionalisasi Pancasila sebagai ideologi terbuka dalam konteks proses aktualisasi diri bangsa Indonesia, sebagai komunitas yang membentuk dan dibentuk oleh Pancasila, baik melalui jalan konstitusional maupun jalan kultural, amatlah mensyaratkan adanya kekuatan kritisal dan kreatif. Kritisal, karena proses tersebut akan melibatkan suatu kegiatan intelektual secara terus-menerus: dari satu pihak untuk memahami jatidiri Pancasila dan dari lain pihak untuk dapat secara terus-menerus membaca perputarannya dalam dan zaman; kreatif, karena proses tersebut melibatkan kegiatan praktikal, dalam rangka menentukan medan, menetapkan prioritas, mengallokasikan sumberdaya, dan mengupayakan kelengkapan-kelengkapan instrumental dan manajerial. Dengan didukung oleh kemampuan dari daya-



daya tersebut, ditentukanlah pilihan, dibangunlah konsensus, secara terus-menerus. Inilah artinya bahwa Pancasila sebagai suatu ideologi yang terbuka harus dihayati dan diamalkan secara kritis dan kreatif terus-menerus dalam rangka membangun konsensus-konsensus nasional, sebagaimana diamanatkan oleh Presiden Soeharto. Termasuk di dalam proses "consensus-building" yang mendasar dan kreatif ini adalah kesepakatan-kesepakatan tentang Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum, tentang Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila, tentang Pancasila sebagai satu-satunya asas kehidupan bernegara, berbangsa dan bermasyarakat, tentang pembangunan nasional sebagai pengamalan Pancasila, serta kesepakatan mengenai wawasan nusantara, ketahanan nasional dan trilogi pembangunan. Seluruh daya *cipta-roso-karso* diperlukan untuk melaksanakan laku aktualisasi diri dalam menentukan pilihan-pilihan politik, ekonomi, sosial, kemasyarakatan, pertahanan, keamanan, hukum ataupun pendidikan, berdasarkan kepada Ketuhanan Yang Mahaesa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan, serta keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, bagi kesejahteraan bersama bangsa Indonesia.

Pancasila sebagai suatu "culture-base ideology" tampaknya memang menumpukkan kekuatannya pada faktor manusia. Pancasila tidak berbicara mengenai hal-hal yang bersifat instrumental. Pancasila berbicara mengenai sikap dan wawasan yang mendasar, walaupun Pancasila justru memberi keleluasaan bagi masyarakat Indonesia membangun konsensus-konsensus kreatif juga mengenai hal-hal yang sifatnya instrumental itu, dan tidak mustahil akan menjadi makin penting untuk masa mendatang. Yang sangat penting dalam pemerintahan dan dalam hal hidupnya negara, ialah semangat para penyelenggara negara, semangat para pemimpin pemerintahan. Demikianlah amanat Konstitusi kita. "Tenslotte beslist de mensch," kata Bung Karno.

## PENUTUP

Demikianlah sekedar suatu usaha untuk mengadakan pemahaman mendasar dan analitikal mengenai posisi Pancasila sebagai suatu ideologi terbuka, baik dari segi teoretikalnya maupun dari implikasi operasionalnya.

Sebagai penutup kiranya ada manfaatnya mengangkat beberapa pokok pikiran yang dapat dipandang sebagai beberapa kesimpulan berkenaan dengan problematik di sekitar Pancasila ideologi terbuka ini.

### Relevansi Kontekstual

Pernyataan dan penegasan bahwa Pancasila adalah suatu ideologi terbuka adalah pernyataan dan penegasan yang sungguh-sungguh mempunyai relevansi kontekstual. Pernyataan itu pertama-tama adalah jawaban terhadap pandangan dan usaha sementara pihak yang tidak dapat dan tidak mau menerima Ketetapan MPR-RI mengenai Pancasila sebagai asas tunggal. Pancasila kita namakan sebagai suatu ideologi terbuka karena Pancasila tidak mengajarkan sikap maupun wawasan yang berorientasi kepada dogmatisme, eksklusivisme, totaliter serta institusionalisasi yang monolitik, Pancasila adalah sebuah ideologi terbuka karena mengajarkan sikap dan wawasan yang mencita-citakan kebudayaan dan demokrasi, sesuai dengan sifat dasar bhinneka tunggal ika.

Pernyataan dan penegasan mengenai Pancasila sebagai ideologi terbuka adalah juga merupakan jawaban terhadap perkembangan teori-teori ideologi, terutama yang sedang laku dan sedang berlaku pada saat ini. Berbeda dengan pendapat sementara penganut teori mengenai ideologi sebagai suatu "system of thought" yang tertutup, Pancasila adalah suatu "system of thought" yang terbuka.

Relevansi penegasan mengenai Pancasila sebagai ideologi terbuka itu menjadi lebih jelas lagi apabila hal ini kita tinjau dan kita telaah dari perkembangan teori-teori mengenai jenis-jenis pengetahuan, mengenai ilmu, filsafat, theologi ataupun ideologi.

### Keterbukaan Kultural

Relevansi kontekstual itu menunjukkan bahwa Pancasila pada hakikatnya memang bersifat terbuka. Keterbukaan dari ideologi Pancasila adalah keterbukaan yang bersifat kultural, yaitu suatu keterbukaan pluridimensional, keterbukaan historikal (bergerak ke depan), dan sosiologikal, keterbukaan yang mempunyai implikasi terhadap cita-cita politik, ekonomi, hukum, dan kehidupan kemasyarakatan. Sebagai suatu keterbukaan kultural, maka keterbukaan ini adalah keterbukaan dari suatu *jejer* (subyek) yang mempunyai *jatidiri* atau identitas yang nyata, jelas dan aktual. Identitas ini tidak lain adalah *jatidiri* Pancasila sebagai Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945, sebagai ideologi nasional dan sebagai pandangan hidup bangsa Indonesia, yang disepakati pula menjadi satu-satunya asas kehidupan berbangsa, bernegara dan bermasyarakat. Dengan demikian keterbukaan Pancasila bukanlah suatu keterbukaan yang tanpa acuan. Ia bukan pula keterbukaan yang mengkhianati *jatidiri* dasar dari Pancasila itu sendiri.



Di dalam wawasan kultural seperti ini pada hakikatnya memang tidak ada suatu keterbukaan mutlak ataupun ketertutupan mutlak. Kebiasaan berpikir satu dimensional, yang menangkap makna keterbukaan sebagai satu keterbukaan mutlak tanpa acuan dasar, tanpa jejer, merupakan salah satu sebab mengapa kita menjadi sukar di dalam memahami arti dari Pancasila sebagai ideologi terbuka. Di dalam konteks kultural ini menjadi jelas bahwa keterbukaan yang dimaksud adalah keterbukaan dari Pancasila dengan jatidiri dasarnya yang ada secara nyata.

Perlu pula kiranya disadari bahwa keterbukaan pada hakikatnya tidaklah sama dan semakna dengan pengertian pergeseran, perubahan ataupun keterbukaan. "Open" itu tidak sama dengan "change." Ada interdependensi antara keterbukaan di satu pihak dengan perubahan di lain pihak, namun tidak ada kemanunggalan arti atau identifikasi makna yang sama antara yang satu dan yang lain. Dalam pada itu perlu pula dipahami bahwa konsep berubah dan perubahan adalah sebuah konsep yang sifatnya kompleks atau majemuk. Perubahan itu dapat berarti *mutasi*, dapat pula berarti *eksplisitasi* dan *aktualisasi* jatidiri; perubahan dapat terjadi secara kritis dapat pula terjadi secara a-kritis.

### **Menjauhkan Wawasan Statik Satu Dimensional, Mengenakan Wawasan Dinamik Dimensional**

Pemahaman mengenai Pancasila sebagai ideologi terbuka dengan memperhatikan perkembangan teori-teori mengenai ideologi maupun mengenai pengetahuan (system of thought) menunjukkan bahwa salah satu sebab dari adanya problem dan permasalahan di dalam hal ini adalah karena tradisi intelektual hingga saat ini terlalu terperangkap ke dalam cara berpikir satu dimensional dan statik. Dalam cara pemikiran ini orang menjadi cenderung untuk berorientasi kepada determinisme dogmatik, kepada rumus intelektualistik, kepada sikap antagonistik-dikotomikal, dan amat mudah memandang berbagai permasalahan mendasar sebagai paradoks-paradoks. Salah satu contoh dari situasi berpikir seperti itu adalah tema-tema permasalahan mengenai Pancasila ideologi terbuka atau tertutup ini. Orang berpikir secara statik-dikotomik-satu dimensional mengenai arti tertutup di satu pihak dan arti terbuka di lain pihak. Orang melupakan bahwa keterbukaan dan ketertutupan itu adalah konsep-konsep yang timbul dari sejarah, hidup, pengalaman, yang sifatnya dinamik, pluridimensional dan dialektikal. Sama pula halnya ketika orang berdebat mengenai Pancasila sebagai wadah ataukah sebagai isi. Begitu pula halnya kalau orang berbicara mengenai "security dan prosperity." Orang memandang bahwa adanya yang satu harus meniadakan yang lain. Keterbukaan dan ketertutupan suatu ideologi, sifat sebagai wadah ataukah sebagai isi, aspek keamanan dan aspek kesejahteraan, stabilitas dan dinamika,

semuanya itu adalah pengertian-pengertian yang dinamik, pluridimensional, dialektikal dan dialogal. Begitu pula halnya dengan apa yang dikenal sebagai sumber-sumber ancaman, hambatan serta gangguan: hal-hal ini adalah hal-hal yang akan selalu ada dan juga mempunyai sifat pluridimensional, historis, dinamik dan dialektikal. Ini berarti bahwa tugas kewaspadaan, tugas pengamanan, itu pada hakikatnya juga merupakan tugas yang tidak dapat dipandang secara satu dimensional dan statik. Dalam wawasan ini tampaknya dapat dipandang kurang relevan untuk mengaitkan sifat dan posisi Pancasila sebagai ideologi terbuka itu semata-mata dengan masalah kekhawatiran terhadap potensi-potensi yang akan membawa ancaman, gangguan maupun hambatan. Transformasi dari fase pengamanan Pancasila ke dalam fase pengamalan Pancasila tidak pula berarti ditinggalkannya segala kewaspadaan.

### **Implikasi Operasional**

Suatu ideologi selalu mengandung elemen teoretikal dan elemen operasional di dalamnya. Ideologi adalah suatu system of thought akan tetapi selalu berorientasi kepada aksi.

Di dalam implikasi operasional ini dapat menjadi makin kentara apakah suatu ideologi tersebut bersifat tertutup ataukah suatu ideologi itu bersifat terbuka. Ideologi yang sifatnya tertutup, walaupun ia selalu akan berusaha mewujudkan diri di dalam aksi-aksi operatif dan berusaha mengarungi keterbukaan historis (karena tidak mau mati di dalam sejarah), namun biasanya mempunyai ketertutupan di dalam beberapa dimensi. Suatu ideologi yang atheistik tentu saja akan menutup dan menutupi dimensi hubungan manusia dengan Yang Mahaesa. Suatu ideologi di dalam operasionalisasinya dapat membangun sistem-sistem politik, sosial ataupun ekonomi yang tertutup dan menjadi monolitik dan diskriminatif. Ketertutupan itu menjadi ketertutupan substansial akan tetapi juga ketertutupan struktural.

Operasionalisasi suatu ideologi di dalamnya mengandung pula problem antara praktis dan ortodoksi seperti halnya ada terdapat problem antara teori dan praktek. Kembali lagi hal operasionalisasi ideologi ini pun harus pula ditempatkan di dalam konteks yang pluridimensional, dinamis historis, dialektikal dan dialogal. Di dalam pengertian ini operasionalisasi suatu ideologi pada hakikatnya adalah merupakan bagian dari proses aktualisasi diri dari komunitas yang membentuk dan dibentuk oleh ideologi tersebut sebagai jati-diri (identitas) dasarnya.

Dalam hal operasionalisasi seperti itu kita perlu memperhatikan tiga sifat dasar Pancasila: sifat dasar sebagai ideologi, sifat dasar sebagai dasar negara dan sifat dasar sebagai kebudayaan.



Operasionalisasi Pancasila pada hakikatnya adalah proses aktualisasi diri bangsa Indonesia: dari bangsa Indonesia, oleh bangsa Indonesia untuk bangsa Indonesia, berpegang kepada Pancasila sebagai ideologinya, dasar negaranya dan nilai-nilai dasar yang dihayatinya. Proses operasionalisasi sebagai proses aktualisasi diri adalah suatu proses penentuan pilihan (choices of existence) yang dilakukan secara kolektif (bersama dan dalam kebersamaan), sebagai konsensus-konsensus bersama yang diadakan secara terus-menerus di dalam bentangan sejarah sebagai pagelaran dari kemungkinan-kemungkinan. Tugas mengadakan pilihan-pilihan bersama seperti inilah yang meminta adanya dasar kritis dan kreatif.

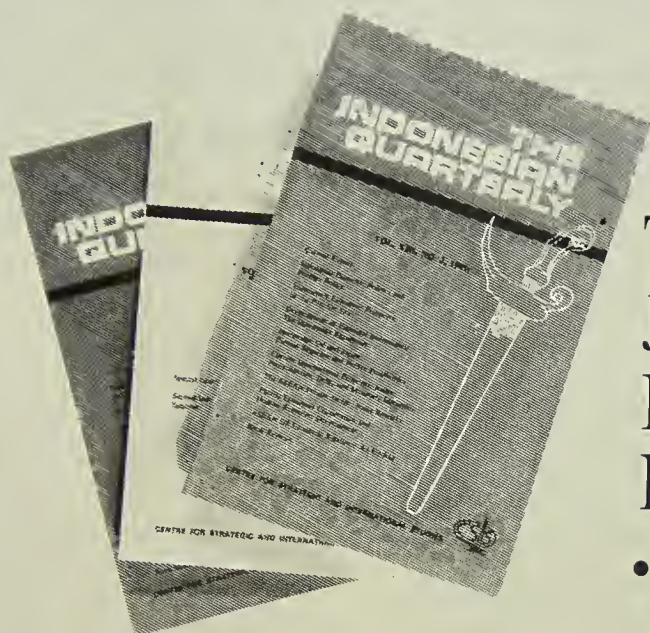
Operasionalisasi Pancasila sebagai proses aktualisasi diri bangsa Indonesia yang membentuk dan dibentuk oleh Pancasila baik sebagai ideologi, sebagai dasar negara dan sebagai nilai-nilai kultural dasar dilaksanakan melalui mekanisme konstitusional dan mekanisme kultural. Dengan demikian maka konsensus-konsensus konstitusional itu akan masuk pula ke dalam proses kultural dan konsensus-konsensus kultural masuk pula ke dalam proses konstitusional. Konsensus-konsensus itu tidak hanya dalam lingkup substansial akan tetapi dalam lingkup struktural pula. Melalui proses seperti ini, walaupun Pancasila sebagai ideologi yang culture-base tidak berbicara mengenai hal-hal instrumental, bangsa Indonesia harus membangun konsensus-konsensus mengenai bidang-bidang yang sifatnya instrumental pula.

Termasuk di dalam proses aktualisasi ini adalah konsensus-konsensus mendasar mengenai sifat-sifat dasar Pancasila itu, konsensus-konsensus mengenai Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum di Indonesia, tentang Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila, mengenai Pancasila sebagai satu-satunya asas kehidupan berbangsa, bernegara dan bermasyarakat, tentang pembangunan sebagai pengamalan Pancasila dan juga konsensus-konsensus mengenai Ketahanan Nasional, Wawasan Nusantara dan Trilogi Pembangunan.

Konsensus-konsensus itu merupakan wahana melalui mana bangsa Indonesia, berpegang kepada Pancasila, secara kreatif mewujudkan cita-cita demokrasi dan cita-cita kebudayaan: demokrasi yang tidak dengan terbatas kepada pengertian demokrasi politik, akan tetapi juga demokrasi ekonomi dan demokrasi sosial kemasyarakatan.

Semua ini adalah konsekuensi dari Pancasila sebagai ideologi yang sifatnya terbuka. Pancasila bukanlah suatu ideologi yang serba dogmatik. Sebagai ideologi Pancasila memberikan kemerdekaan strategis bagi bangsa Indonesia untuk membangun pilihan-pilihan secara kreatif. Semua ini berarti tuntutan, tugas dan kesanggupan bangsa kita untuk menumbuhkan kekuatan-kekuatan kreatif itu.

# The Indonesian Quarterly



## The Outstanding Journal on Indonesian Problems

- The journal for scholars, diplomats, and journalists on Indonesian problems and related issues
- Keep you up-to-date
- Mostly by Indonesian writers
- Published since 1972 in January, April, July and October.

CSIS also publishes an Indonesian Journal ANALISA and books on socio-economic and international affairs:

- **Trends in Marketing,**  
*J. PANGLAYKIM.*
- **Law in Indonesia,** *SOEBEKTI*
- **Golkar: Functional-Group Politics in Indonesia**  
*Julian M. BOILEAU*
- **Pacific Economic Cooperation: The Next Phase,**  
*Hadi SOESASTRO and HAN Sung-joo (Eds.)*



Centre for Strategic and International Studies  
Jalan Tanah Abang III/27, Jakarta 10160.  
Phone : 356532-35. Telex : 45164 CSIS IA.